

LA CAISSE DES DÉPOTS ET CONSIGNATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 17 Décembre 1942, à 14 heures

PAR

Pierre SOLANET

Jury :

Président : M. RIPERT, Professeur.

Suffragants { M. WALINE, Professeur.
M. MARCHAL, Professeur.

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)

1942

LA CAISSE
DES
DÉPOTS ET CONSIGNATIONS

LA TRISTE
DE
DEVOIR ET CONSIGNATIONS

Nom du candidat : **SOLANET**

Prénom : **Pierre**

Date de la Soutenance : 17 Décembre 1942.

Numéro d'ordre : _____

1

SOLANET, Pierre.

La Caisse
des Dépôts et Consignations.

Paris, Recueil Sirey, éditeur,
1942

in-8°, 274 + VIII pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N°).

2

SOLANET, Pierre.

La Caisse
des Dépôts et Consignations.

Paris, Recueil Sirey, éditeur,
1942

in-8°, 274 + VIII pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N°).

3

SOLANET, Pierre.

La Caisse
des Dépôts et Consignations.

Paris, Recueil Sirey, éditeur,
1942

in-8°, 274 + VIII pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N°).

4

SOLANET, Pierre.

La Caisse
des Dépôts et Consignations.

Paris, Recueil Sirey, éditeur,
1942

in-8°, 274 + VIII pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N°).

Nom du candidat : SOLANET

Prénom : Pierre

Date de la Soutenance : 17 Décembre 1942

Thème de la thèse :

2

SOLANET, Pierre.

La Caisse
des Dépôts et Consignations.
Paris. Recueil Sirey, éditeur.
1942

In-8°, 274 + viii pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N° 1).

SOLANET, Pierre.

La Caisse
des Dépôts et Consignations.
Paris. Recueil Sirey, éditeur.
1942

In-8°, 274 + viii pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N° 1).

1

SOLANET, Pierre.

La Caisse
des Dépôts et Consignations.
Paris. Recueil Sirey, éditeur.
1942

In-8°, 274 + viii pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N° 1).

SOLANET, Pierre.

La Caisse
des Dépôts et Consignations.
Paris. Recueil Sirey, éditeur.
1942

In-8°, 274 + viii pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N° 1).

3

LA CAISSE DES DÉPOTS ET CONSIGNATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 17 Décembre 1942, à 14 heures

PAR

Pierre SOLANET

Jury :

Président : M. RIPERT, Professeur.

Suffragants { M. WALINE, Professeur.

M. LAUFENBURGER, Professeur.

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)

1942

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs



TABLE DES MATIÈRES

Pages

PREMIÈRE PARTIE

ORIGINE HISTORIQUE ET DÉVELOPPEMENT DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS. — SON ORGANISATION ADMINISTRATIVE. — SA NATURE JURIDIQUE	1
---	---

CHAPITRE PREMIER. — ORIGINE HISTORIQUE ET DÉVELOPPE- MENT DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS	1
--	---

CHAPITRE II. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS	7
--	---

CHAPITRE III. — NATURE JURIDIQUE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS. SON AUTONOMIE	15
---	----

DEUXIÈME PARTIE

LES DÉPÔTS	29
------------------	----

CHAPITRE PREMIER. — LES DÉPÔTS DES CAISSES D'ÉPARGNE.	29
---	----

Section I. — <i>La naissance et le développement des Caisses d'Épargne</i>	29
--	----

Section II. — <i>Les opérations des Caisses d'Épargne avec la Caisse des Dépôts et Consignations</i>	32
--	----

Section III. — <i>L'emploi des fonds des Caisses d'Épar- gne par la Caisse des Dépôts et Consignations</i> ..	38
---	----

Section IV. — <i>La fixation annuelle du taux de l'in- térêt servi aux Caisses d'Épargne par la Caisse des Dépôts et Consignations</i>	43
--	----

Section V. — <i>Le Fonds de Réserve et de garantie des Caisses d'Épargne</i>	48
--	----

Section VI. — <i>Les rapports de la Caisse Nationale d'Épargne et de la Caisse des Dépôts et Consignations</i>	49
CHAPITRE II. — LES DÉPÔTS DES SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS	52
Section I. — <i>Les comptes de fonds libres</i>	54
Section II. — <i>Les comptes de fonds de retraites</i>	60
Section III. — <i>Le compte du fonds de dotation</i>	62
CHAPITRE III. — LES DÉPÔTS DES ORGANISMES DES ASSURANCES SOCIALES	64
CHAPITRE IV. — LES PENSIONS DE RETRAITES SUR FONDS SPÉCIAUX.	78
Les pensions des ouvriers des établissements militaires	87
Les pensions et secours aux victimes de l'expédition de Chine	87
La Caisse des Offrandes Nationales	88
La Caisse autonome de retraites des ouvriers mineurs	89
La Caisse autonome de retraites des petits cheminots	91
Les Caisses de retraites de secours et de prévoyance de la loi du 27 décembre 1895	91
CHAPITRE V. — LES DÉPÔTS DIVERS	94
Section I. — <i>Les dépôts volontaires de particuliers.</i>	94
Section II. — <i>Les dépôts des établissements publics et autres établissements assimilés</i>	98
Section III. — <i>Les dépôts divers à conditions spéciales.</i>	100
Section IV. — <i>Les legs et fondations</i>	104
Section V. — <i>Les dépôts des notaires</i>	107
§ 1. Dépôts obligatoires	107
§ 2. Dépôts libres	110
§ 3. Règles communes aux dépôts obligatoires et aux dépôts libres	111

Section VI. — <i>Les dépôts des séquestres et autres mandataires de justice</i>	112
Section VII. — <i>Les dépôts des Greffiers de Justice de Paix</i>	115
Section VIII. — <i>Prélèvement sur le Pari Mutuel et et sur le produit des jeux dans les Cercles et Casinos</i>	117

TROISIÈME PARTIE

LES CONSIGNATIONS	119
CHAPITRE PREMIER. — RÉCEPTION DES CONSIGNATIONS ...	121
CHAPITRE II. — RÉGIME DES FONDS ET VALEURS CONSIGNÉS.	129
§ 1. Consignations de numéraire	131
§ 2. Consignations de valeurs mobilières	133
§ 3. Règles communes aux consignations de numéraire et de valeurs mobilières	136
CHAPITRE III. — REMBOURSEMENT DES CONSIGNATIONS ...	139
CHAPITRE IV. — LES PRINCIPAUX CAS DE CONSIGNATIONS ..	144

QUATRIÈME PARTIE

LES SERVICES GÉRÉS	149
CHAPITRE PREMIER. — LA CAISSE NATIONALE DES RETRAITES POUR LA VIEILLESSE	149
§ 1. Historique de l'Institution. — Son statut. — Son développement	149
§ 2. Les différentes combinaisons pratiquées par la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse	158
§ 3. Le paiement des rentes	164
§ 4. Avantages divers accordés aux petits rentiers	165
§ 5. Importance des opérations de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse (Section générale). — Sa situation financière	166

	Pages
§ 6. Les Sections spéciales des Retraites Ouvrières et Paysannes et des allocations viagères	168
§ 7. La Section spéciale des Assurances Sociales.	172
 CHAPITRE II. — LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE EN CAS DE DÉCÈS ET LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE EN CAS D'ACCIDENTS	194
§ 1. La Caisse Nationale d'Assurance en cas de décès.	195
§ 2. La Caisse Nationale d'Assurance en cas d'accidents	203
Les Fonds de garantie Accidents du Travail.	205
 CHAPITRE III. — LE FONDS SPÉCIAL DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT. LA CAISSE INTER-COLONIALE DE RETRAITES. LE FONDS DE PRÉVOYANCE DE L'AÉRONAUTIQUE	208
 CHAPITRE IV. — LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS D'ALSACE-LORRAINE	214
 CINQUIÈME PARTIE 	
LES EMPLOIS DE FONDS DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS	227
 CHAPITRE PREMIER. — LIQUIDITÉS IMMÉDIATEMENT RÉALISABLES.	234
 CHAPITRE II. — PLACEMENTS A COURT TERME	239
 CHAPITRE III. — PLACEMENTS A LONG TERME	244

PREMIÈRE PARTIE

Origine historique et Développement de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Son Organisation administrative.

Sa Nature juridique.

CHAPITRE PREMIER

ORIGINE HISTORIQUE ET DÉVELOPPEMENT DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

1. — La Caisse des Dépôts et Consignations a été instituée pour recevoir, administrer et restituer le moment venu, aux parties justifiant de leur qualité, les deniers privés dont il y avait lieu, pour des raisons diverses, d'assurer particulièrement la sauvegarde. Tantôt, le dépôt ou la consignation est obligatoire en vertu soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de décisions judiciaires ou administratives. Tantôt, il est laissé à l'initiative des intéressés et constitue de leur part un acte purement volontaire et facultatif.

Rappelons que le Code Civil définit le **dépôt** comme un contrat par lequel on reçoit la chose d'autrui, à la charge de la garder et de la restituer en nature. Le dépôt est dit « irrégulier » lorsque le dépositaire s'engage non à restituer la chose même qu'il a reçue, mais seulement à rendre des choses de même nature en même quantité.

La consignation n'est autre chose qu'un dépôt; mais c'est un dépôt d'une nature spéciale, portant sur des sommes ou valeurs mobilières que le propriétaire ou créancier ne veut ou ne peut recevoir, sur lesquelles existent des prétentions opposées, des intérêts divergents, ou encore qui sont grevées d'une affectation particulière.

2. — De tous temps, on s'est efforcé de soustraire les dépôts et plus particulièrement les dépôts litigieux aux dangers de malversations ou de négligences auxquels ils se trouvaient exposés. Les auteurs rapportent que les Athéniens déposaient dans le Prytanée les deniers consignés, les mettant ainsi sous le regard même de la Justice, puisque c'est dans le Prytanée que s'assemblaient les cinquante membres du Sénat qui, à tour de rôle, gouvernaient avec les Archontes et rendaient la justice suprême. Les deniers déposés étaient désignés du nom de « *πρυτανεία* ». A Delphes, ville sainte de l'ancienne Grèce, on les plaçait dans les temples. Les Romains suivirent le même usage; ils avaient fait choix d'édifices consacrés à diverses divinités : temple de Saturne, temple de Mars Ultor, temple de Castor... Les dépôts étaient ainsi mis sous la protection des dieux; ils devenaient choses sacrées et quiconque les dérobaient commettait un sacrilège. Pour en assurer l'inviolabilité, on les enfermait dans des sacs qui étaient scellés et cachetés, suivant des formes solennelles, en présence de témoins. C'est de là que le mot de consignation (*cum signare*) tire sans doute son origine.

3. — En France, au commencement du moyen-âge, les dépôts étaient le plus souvent conservés dans les églises et les monastères. Plus tard, ils furent remis aux Greffes des différentes juridictions. Puis, l'usage s'établit de les confier à des depositaires particuliers désignés par les parties ou, à défaut d'entente entre elles, par le juge de la cause. Parfois, le juge lui-même se constituait le gardien des sommes litigieuses.

Choisis souvent sans discernement, se désignant parfois eux-mêmes, échappant à tout contrôle, les depositaires étaient loin de présenter les garanties désirables. De fait, il arrivait trop souvent qu'ils ne fussent plus en état de restituer ce qui leur avait été confié, lorsqu'ils en étaient requis.

En outre, les fonds des consignations suscitèrent, particulièrement aux ^{xv}^e et ^{xvi}^e siècles, les convoitises du Pouvoir Royal. A diverses reprises et notamment en 1411, 1437, 1475, 1550, 1564, les sommes consignées furent appréhendées, en dépit de la résistance du Parlement, et affectées au Trésor Royal obéré, au mépris des droits des intéressés.

4. — Ces déplorables abus firent apparaître, sous le règne de Henri III, la nécessité d'une réglementation : un édit du 15 juin 1578 institua des officiers publics, **les Receveurs des consignations**, chargés d'assurer la conservation des deniers litigieux; l'édit déterminait les fonctions, les droits et obligations des titulaires des nouveaux offices lesquels étaient, ou devinrent bientôt, transmissibles et héréditaires. La rémunération des Receveurs consistait dans des prélèvements qu'ils étaient autorisés à opérer sur les deniers consignés entre leurs mains.

Par la suite, de nombreux édits intervinrent pour compléter cette réglementation; c'est ainsi, notamment, que furent créés des offices de Contrôleurs des consignations pour la surveillance des opérations des Receveurs.

En 1772, se place une tentative intéressante en ce qu'elle constitue le premier essai d'une Caisse des Dépôts et Consignations; deux édits supprimèrent les offices des Receveurs près les juridictions de Paris et les remplacèrent par deux charges héréditaires de Receveurs généraux formant — et c'est là l'innovation — une seule et même gestion et une caisse unique dite « Caisse Générale ». C'était, limitée il est vrai au ressort des juridictions de Paris, une amélioration certaine. L'ébauche de l'organisation future.

5. — Mais toutes les mesures prises n'empêchèrent pas de nombreuses malversations et déconfitures: la diversité des règles suivies par les Receveurs, l'absence de contrôle ou du moins l'inefficacité du contrôle auxquels ils étaient soumis, le désir de profits personnels dont ils étaient animés et qui était la conséquence naturelle de la vénalité de leurs charges entraînaient les plus graves désordres. A la fin de l'Ancien Régime, l'institution des Receveurs des consignations devait d'ailleurs disparaître: elle ne pouvait, en effet, survivre à la loi du 4 août 1790 qui supprimait la vénalité des

offices. Les titulaires en exercice furent néanmoins laissés en fonctions, à titre provisoire, jusqu'à la réorganisation du service des consignations par la loi du 23 septembre 1793.

6. — En vertu de cette loi, la Trésorerie Nationale à Paris et les Caisses de District dans les départements étaient chargées de recevoir les consignations; le contrôle était confié aux Receveurs de l'Enregistrement. Cette organisation du Service avait, sans doute, l'avantage d'être simple et peu coûteuse; mais elle n'assurait aucune sécurité aux dépôts. Même dans les époques où les finances publiques sont saines et prospères, la confusion des deniers privés provenant des dépôts et consignations avec les ressources du Trésor ne serait pas sans présenter de très graves inconvénients : dans une période aussi profondément troublée que les dernières années du XVIII^e siècle, cette confusion ne pouvait manquer d'avoir de désastreuses conséquences. Les ayants droit en firent l'épreuve lors de la Banqueroute des Deux Tiers (loi du 24 frimaire an VI); les avoirs déposés ou consignés subirent la même réduction que les autres éléments de la Dette publique en dépit de leur caractère particulier qui eût dû leur valoir un meilleur sort.

7. — Tenant compte de cette malheureuse expérience, la loi du 28 nivôse an XIII plaça le service des consignations dans les attributions de la Caisse d'Amortissement récemment créée par la loi du 6 frimaire an VIII. Mais elle manqua son but, faute d'avoir pris des mesures propres à assurer l'inviolabilité de cette Caisse. Le Gouvernement de l'Empire, pressé de besoins par les nécessités de la guerre, utilisa les fonds réunis à des titres divers dans la Caisse d'Amortissement de telle sorte que, en 1816, les dernières ressources de cet établissement s'étaient évanouies.

8. — Il devait appartenir au législateur de 1816 de tirer la leçon des mécomptes antérieurs; son œuvre sera entièrement dictée par le souci de donner au nouveau service des consignations une organisation telle que les fonds dont il aura la charge soient à l'abri à la fois des appétits des particuliers et des convoitises des Gouvernements.

C'est ce double but que visa et qu'atteignit la loi du 28 avril 1816, en créant une Caisse d'Amortissement qui pre-

naît la suite de celle établie en 1800 et un établissement entièrement nouveau, la **Caisse des Dépôts et Consignations**.

Les deux Caisses, soumises l'une et l'autre aux mêmes règles de responsabilité et de garantie et gérées par une même administration, n'en formaient pas moins deux Etablissements rigoureusement distincts, ayant chacun sa comptabilité et ses attributions propres.

9. — La Caisse d'Amortissement a vécu jusqu'à 1871. Si elle n'a pas éteint la dette de la France, comme ses fondateurs l'avaient espéré, elle en a du moins diminué le poids dans une mesure appréciable. L'utilité de l'Institution longtemps discutée a été reconnue de nos jours, puisque après une éclipse de 55 ans, elle a été rétablie en 1926 sous le nom de Caisse autonome de Gestion des Bons de la Défense Nationale, d'Exploitation industrielle des Tabacs et d'Amortissement de la Dette Publique (1).

10. — En ce qui concerne la Caisse des Dépôts et Consignations, non seulement elle a défié l'épreuve du temps, mais encore elle a reçu, au cours de son existence déjà longue, un développement prodigieux. Quelle que pût être à ses débuts l'importance de l'établissement aux yeux de ses créateurs, on peut tenir pour assuré que ceux-ci étaient loin de prévoir la place qu'il prendrait peu à peu dans l'armature économique, financière et sociale du pays. La mission initiale de la Caisse était seulement de donner un asile temporaire aux sommes faisant l'objet d'une consignation, de recevoir des Etablissements Publics et des particuliers des dépôts de numéraire portant intérêts, de conserver en un fonds de retraites les retenues opérées sur les traitements des agents des services publics. Ce premier noyau d'attributions ne constituait en quelque sorte que l'embryon de l'organisme qui est aujourd'hui le sujet de notre étude. Pour mettre son extraordinaire extension en évidence, il suffira d'énumérer, en se bornant ici à l'essentiel, les nouvelles attributions dont la Caisse des Dépôts et Consignations a été successivement

(1) Nous ne traiterons pas dans le présent travail de la Caisse d'amortissement. Cette Caisse est placée sous l'autorité du Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations ; mais elle est tout à fait distincte de celle-ci.

chargée : gestion des fonds des Caisses d'Epargne (1837), gestion de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse (1850), gestion des fonds des Sociétés de Secours Mutuels (1852), gestion des Caisses Nationales d'Assurances en cas de décès et d'accidents (1868), gestion des fonds de la Caisse Nationale d'Epargne (1881), gestion du Fonds de Garantie des Accidents du travail (1898) et des divers fonds de garantie de même nature créés depuis, Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine (1925), Fonds spécial de retraites des ouvriers d'Etat (1928), Caisse intercoloniale des retraites (1928), Caisse Nationale de Crédit aux Départements et aux Communes (1939), participation à l'application des lois sur les Retraites Ouvrières et Paysannes (1910), les Assurances Sociales (1930), la Retraite des Vieux Travailleurs (1941).

CHAPITRE II

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

11. — Certes, l'énorme accroissement des attributions de la Caisse des Dépôts et Consignations depuis 125 ans a sensiblement modifié la physionomie de l'Institution; il suffirait de parcourir les vastes locaux qu'elle occupe pour s'en rendre compte. Le développement des services, leur installation moderne, leur mécanisation très poussée n'ont cependant pas empêché le maintien d'une organisation, qui a fait ses preuves, et d'anciennes traditions, surtout dans le domaine des dépôts et consignations proprement dits. La Caisse des Dépôts et Consignations a su ainsi allier un certain modernisme avec le respect de règles dès longtemps établies et on peut dire qu'elle a conservé sans graves altérations ses caractères essentiels; en particulier, son organisation administrative est encore aujourd'hui, dans les grandes lignes, ce qu'elle était en 1816.

L'exposé de cette organisation administrative nous amènera à traiter successivement de la Commission de Surveillance, du Directeur Général et des hauts fonctionnaires qui l'entourent, du personnel de la Direction Générale et enfin de la représentation de la Caisse des Dépôts et Consignations hors Paris.

12. — La raison d'être de la **Commission de Surveillance** est à la fois de maintenir l'inviolabilité de l'Etablissement et d'exercer le contrôle des opérations qu'il effectue; elle émet des avis, non obligatoires pour le Directeur Général, sur toutes questions que celui-ci lui soumet ou dont elle se

saisit d'office; elle fait procéder au moins une fois par mois, par un de ses membres, à la vérification de la caisse et du portefeuille. Chargée de recevoir le serment du Directeur Général et des Sous-Directeurs, elle a le droit de faire au Directeur Général les observations qu'elle juge convenables; seule elle peut provoquer la révocation du Directeur Général.

Jusqu'à 1940, la Commission présentait chaque année au Parlement un rapport sur la situation matérielle et la direction morale de la Caisse. Le dépôt de ce rapport sur le bureau de la Chambre des Députés et sur celui du Sénat par le Président de la Commission de Surveillance accompagné du Directeur Général s'accomplissait suivant un cérémonial traditionnel, dont le « Journal Officiel » donnait tous les ans le compte rendu.

La composition de la Commission de Surveillance a varié avec les différentes formes de Gouvernement qui se sont succédées.

Avant juillet 1940, elle comprenait : deux Sénateurs, deux Députés, deux Membres du Conseil d'Etat, un Membre de la Cour des Comptes, le Gouverneur de la Banque de France, le Président de la Chambre de Commerce de Paris, le Directeur du Mouvement Général des Fonds au Ministère des Finances. Les membres, élus ou désignés, l'étaient pour trois ans. La Commission choisissait dans son sein un Président dont la voix, en cas de partage, était prépondérante.

Telle quelle, la composition de la Commission ne s'était pas trouvée modifiée depuis la loi du 6 avril 1876. Les changements survenus après les événements de juin 1940 dans la forme du Gouvernement et les institutions politiques ont entraîné certaines modifications dans la liste des membres de la Commission de Surveillance. En vertu de la loi du 26 novembre 1941, la Commission est désormais composée comme suit :

2 membres du Conseil National, nommés dans les conditions fixées par l'article 5 du décret du 22 mars 1941, c'est-à-dire par décision du Chef de l'Etat, sur la proposition du Président du Conseil et du ou des Secrétaires d'Etat intéressés;

1 membre du Comité Budgétaire, désigné par ce Comité;
2 membres du Conseil d'Etat, désignés par le Gouvernement;

1 Président et 1 Conseiller maître à la Cour des Comptes, désignés par la Cour.

Le Secrétaire Général pour les Finances Publiques,

Le Gouverneur ou un Sous-Gouverneur de la Banque de France,

Le Président ou un membre de la Chambre de Commerce de Paris, choisi par la Chambre de Commerce.

Ainsi constituée, la Commission de Surveillance comprend dix membres comme par le passé. Deux membres du Conseil National seulement y sont appelés en remplacement des quatre sénateurs et députés qui y siégeaient précédemment; la représentation de la Cour des Comptes est par contre renforcée; enfin, l'admission à la Commission de Surveillance d'un membre du Comité Budgétaire nouvellement créé constitue une innovation. Rappelons que le Comité Budgétaire, institué par la loi du 27 septembre 1941 et organisé par un décret de même date, est, notamment, chargé d'examiner tous projets de loi portant ouverture de crédits et de surveiller, en cours d'exercice, l'emploi des crédits ouverts.

A noter que seul l'article 2 de la loi du 6 avril 1876, fixant la composition de la Commission a été modifié, les autres articles de cette loi restant inchangés. Aucun changement n'est apporté par conséquent aux attributions et aux règles de fonctionnement de la Commission de Surveillance.

13. — **Le Directeur Général**, nommé par le Chef de l'Etat sur le rapport du Ministre des Finances, prête serment devant la Commission de Surveillance; il jouit d'une indépendance et d'une liberté d'action très étendues; il n'est pas tenu de suivre les avis de la Commission de Surveillance, ni de se conformer aux observations de celle-ci; il ne peut être révoqué que sur demande motivée de la Commission de Surveillance directement adressée au Chef de l'Etat.

C'est le Directeur Général qui a la charge effective du fonctionnement journalier de l'Etablissement; il ordonne toutes les opérations, prescrit toutes les mesures nécessaires pour la bonne marche des services, signe la correspondance

générale ainsi que les mandats de dépense; il présente à la Commission de Surveillance les affaires pour lesquelles celle-ci doit être consultée ou sur lesquelles il juge utile de prendre son avis; il prépare et soumet à la Commission le projet de budget de dépenses administratives qui doit ensuite être approuvé par décret; il est responsable, solidairement avec le Caissier Général, des dépenses administratives qui viendraient à être effectuées par dépassements de crédits. D'une manière générale, il est en outre responsable de la mauvaise gestion et du détournement des deniers de la Caisse, s'il y a contribué ou consenti. Il préside le Conseil d'Administration — composé, outre le Directeur Général lui-même, du Secrétaire Général, des Sous-Directeurs, du Caissier Général et des Chefs de Division — dont la création remonte à une ordonnance du 13 janvier 1847 et auquel peuvent être soumises notamment toutes les questions concernant le personnel.

14. — Le Directeur Général est assisté d'un **Secrétaire Général**, qui est son collaborateur immédiat et de **cinq Sous-Directeurs**, nommés par décret sur le rapport du Ministre des Finances. Le Secrétaire Général, ainsi que les Sous-Directeurs, qui prêtent serment devant la Commission de Surveillance, signent par délégation expresse aux lieux et places du Directeur Général.

Le Gouvernement ayant fait appel au Directeur Général en exercice antérieurement aux événements de juin 1940 (décret du 16 juillet 1940) pour remplir les fonctions de Secrétaire Général pour les Finances publiques, un décret du 21 juillet 1940 a chargé, en son absence, le Secrétaire Général de la Caisse des Dépôts et Consignations de la direction de l'établissement.

15. — Les opérations de caisse sont assurées par un **Caissier Général**, nommé par le Chef de l'Etat. Le Caissier Général est justiciable de la Cour des Comptes, devant laquelle il prête serment. Il n'est responsable devant elle que de la justification du fait matériel du paiement (ordonnance du 12 mai 1825).

Il n'est pas soumis aux vérifications de l'Inspection Générale des Finances. Responsable des déficits et des erreurs

sauf en cas de force majeure, il est tenu de fournir un cautionnement.

Le Caissier Général est chargé de la réception et de la conservation des sommes et titres de toute nature; il en délivre récépissé aux parties versantes. Il fait les paiements, remboursements et restitutions de titres, sur ordres du Directeur Général, qui lui sont donnés sous forme de mandats. Il fait, sans mandats préalables, certaines catégories de dépenses telles que, notamment, les paiements de chèques tirés sur la Caisse des Dépôts et Consignations. Il effectue les encaissements auxquels donne lieu le portefeuille qu'il détient. Chaque année, il établit le compte général de ses recettes et de ses dépenses qu'il soumet à la Cour des Comptes appuyé des pièces justificatives des opérations.

16. — Les cadres administratifs de la Caisse des Dépôts et Consignations comprennent, outre le Directeur Général, le Secrétaire Général, les Sous-Directeurs et le Caissier Général, **des Chefs de Division, des Chefs et Sous-Chefs de Bureau, des Rédacteurs principaux et Rédacteurs**. Le Secrétaire Général, les Sous-Directeurs, le Caissier Général et les Chefs de Division se recrutent parmi les Chefs de Bureau, les Chefs de Bureau parmi les Sous-Chefs de Bureau, les Sous-Chefs de Bureau parmi les Rédacteurs et ces derniers se recrutent exclusivement au concours. La Caisse des Dépôts et Consignations dispose en outre d'un important personnel de **commis, expéditionnaires, dames employées et auxiliaires**.

17. — Les attributions des différents services et bureaux sont fixées par arrêtés du Directeur Général pris après avis de la Commission de Surveillance. La Caisse des Dépôts et Consignations comprend actuellement, outre le **Secrétariat Général** et la **Caisse Générale**, neuf **Divisions** placées chacune sous l'autorité d'un Sous-Directeur (1) ou d'un Chef de Division et groupant un nombre variable de bureaux. A ces neuf Divisions s'ajoute un bureau spécialement chargé du Service de la Caisse autonome d'Amortissement.

(1) L'un des Sous-Directeurs a été spécialement chargé d'assurer la coordination des activités des Caisses nationales des retraites et d'assurances.

Le siège de l'Administration est à **Paris**, rue de **Lille**; il existe des services à **Arcueil**, à **Angers** et à **Bordeaux**, des dépôts d'archives à **Arcueil** et à **Blois**, une conservation de titres à **Cholet**; enfin, un Bureau avait été maintenu à **Strasbourg** pour la liquidation de l'ancienne Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine qui avait été rattachée en 1925 à la Caisse des Dépôts et Consignations française.

18. — Aux termes de l'article 11 de l'ordonnance du 3 juillet 1816, la Caisse des Dépôts et Consignations est tenue d'avoir des **préposés** dans toutes les villes où siège un Tribunal de Première Instance.

Dans les départements du territoire métropolitain, les préposés de la Caisse des Dépôts et Consignations sont les Trésoriers Payeurs généraux, les Receveurs particuliers des Finances et, sous certaines réserves, les Percepteurs des chefs-lieux d'arrondissement dont la Recette des Finances a été supprimée.

En Algérie : le Trésorier général, les Payeurs principaux et les Payeurs particuliers dans les localités où siègent des Tribunaux de Première Instance.

Aux Colonies et dans les Pays sous mandats : les Trésoriers généraux et les Trésoriers particuliers.

En temps de guerre, dans la zone des armées et, le cas échéant, dans les territoires extérieurs: le Payeur Général, Directeur du Service de la Trésorerie aux Armées.

En outre, la Caisse des Dépôts et Consignations a, à Paris, mais pour des opérations exceptionnelles seulement, deux préposés : le Receveur Central des Finances de la Seine et le Payeur Général nouvellement institué à la suite de la suppression de la Caisse Centrale du Trésor Public.

19. — En règle générale, les Préposés effectuent les opérations de recettes et de dépenses sans avoir à solliciter l'autorisation préalable de la Direction Générale; il leur est toujours loisible de consulter celle-ci s'ils se trouvent en présence d'une difficulté. Ils sont personnellement et directement comptables vis-à-vis de la Caisse des Dépôts et Consignations de leurs opérations, que ces opérations aient été faites à leur propre caisse ou qu'ils en aient chargé les percepteurs placés sous leurs ordres. Ils sont responsables de

leurs erreurs ainsi que de l'insuffisance des justifications par eux recueillies.

Les percepteurs, autres que ceux des chefs-lieux d'arrondissement dont la Recette des Finances a été supprimée, ne sont pas préposés. Il faut entendre par là que, sauf très rares exceptions, ils ne participent pas directement, en leur propre nom, aux services des dépôts et consignations. S'ils effectuent des opérations pour ces services, et ils en effectuent couramment — ce qui évite aux intéressés des déplacements inutiles et coûteux — ils n'agissent qu'au nom, pour le compte et sous la responsabilité du comptable supérieur préposé dont ils relèvent.

Par contre, tous les percepteurs, même non préposés, concourent aux opérations de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et de la Caisse nationale d'assurances en cas de décès en qualité d'agents directs de ces Caisses nationales. De même, ils paient comme représentants directs de la Caisse des Dépôts et Consignations les pensions de retraites sur fonds spéciaux et les pensions de la Caisse Intercoloniale de retraites.

20. — Dans chaque département, les opérations effectuées par les différents préposés ou, au nom de ceux-ci, par les percepteurs, ou encore par les percepteurs en leur propre nom, dans les cas où ils y sont habilités, sont centralisées par le Trésorier Payeur Général. Celui-ci adresse à la fin de chaque quinzaine, à la Direction Générale, un avis de recettes et de dépenses, détaillé par nature d'opérations, qui fait ressortir l'excédent de recettes ou de dépenses constaté dans le département pendant la quinzaine. Ce n'est que tous les mois que les Préposés envoient à la Direction Générale — toujours par l'entremise des Trésoriers Payeurs Généraux — les bordereaux détaillés de leurs recettes et dépenses, appuyés des pièces justificatives. Les excédents de recettes ou de dépenses indiqués par les avis bi-mensuels sont réglés tous les quinze jours, sans attendre la vérification et l'admission définitive des opérations par la Direction Générale. Les règlements de l'espèce se font par tirages sur le Trésor.

21. — Enfin, pour le service des Caisses Nationales de Retraites et d'Assurances, la Caisse des Dépôts et Consigna-

tions utilise le concours des Receveurs des Postes. Ceux-ci n'interviennent pas pour le service des dépôts et des consignations, si ce n'est exceptionnellement pour les opérations des Sociétés de secours mutuels. Les opérations qu'ils effectuent pour les Caisses Nationales sont centralisées par les Comptables centralisateurs régionaux des Postes, Télégraphes et Téléphones qui règlent avec la Caisse des Dépôts et Consignations les excédents de recettes ou de dépenses par lesquels se soldent ces opérations.

22. — Le concours prêté à la Caisse des Dépôts et Consignations par les comptables du Trésor ainsi que par les comptables des Postes est rémunéré par cette dernière sous forme de taxations calculées à raison d'un pourcentage du montant des opérations et d'allocations calculées sur le nombre de ces opérations. Les comptables du Trésor reçoivent en outre une indemnité de fonctions. De plus, les Caisses Nationales des retraites pour la vieillesse et d'Assurances en cas de décès allouent aux comptables des primes d'encouragement à la propagande.

Les tarifs des allocations, taxations et indemnités de fonctions sont fixés par arrêtés du Ministre des Finances, sur la proposition du Directeur Général, après avis de la Commission de Surveillance. Ils varient suivant la nature des opérations. Proportionnels en général, ils sont parfois dégressifs. Certaines opérations ne donnent lieu à aucune rémunération.

Liquidées par département, les taxations et allocations sont réparties entre les comptables de chaque département suivant une proportion fixée également par des arrêtés ministériels.

CHAPITRE III

NATURE JURIDIQUE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS. SON AUTONOMIE

23. — Dans le chapitre précédent, nous avons exposé l'organisation administrative de la Caisse des Dépôts et Consignations; nous nous proposons maintenant d'en dégager les traits caractéristiques et de définir la nature juridique de l'Institution.

Il semble aujourd'hui indiscutable que la Caisse des Dépôts et Consignations a une personnalité morale distincte de celle de l'Etat. Cette question, que les textes n'avaient pas expressément tranchée, a été longuement débattue dans le passé (1).

(1) Parmi les auteurs qui refusent à la Caisse des Dépôts et Consignations une personnalité morale distincte de celle de l'Etat on trouve notamment :

Dictionnaire de l'Enregistrement. — V^e Caisse des Dépôts et Consignations.

Ducrocq. — (Droit administratif, 7^e édition, VI, page 560).

Michoud et Troabas. — (La théorie de la personnalité morale, 3^e édition, tome D).

Tissier. — (Dons et Legs n^o 97).

La presque unanimité de la doctrine se prononce en sens contraire :
Allix. — Traité élémentaire de Science des Finances et de législation financière française, 6^e édition, page 344.

Aucoc. — Conférences sur le droit administratif, 3^e édition, tome I n^o 207, tome II n^o 604.

Bequet. — Répertoire de droit administratif, v^o Caisse des Dépôts et Consignations.

Berthelemy. — Traité élémentaire de droit administratif, 13^e édition, 1933, page 959.

Block. — Dictionnaire de l'administration, v^o Caisse des Dépôts et Consignations.

On a soutenu (notamment Ducrocq, Cours de Droit administratif, tome II, page 222, édition de 1877) « qu'il ne faut pas voir dans la Caisse des Dépôts et Consignations un Etablissement public ayant une personnalité civile distincte de celle de l'Etat. Elle est une Caisse de l'Etat, l'Etat lui-même ». Dans cette opinion, la Caisse des Dépôts et Consignations ne serait autre chose que l'Etat dépositaire et séquestre, comme le Trésor Public est l'Etat débiteur et créancier. Elle ne constituerait qu'une administration spécialisée, organisée, il est vrai, suivant des règles particulières; elle ne serait qu'un rouage de l'administration générale.

24. — En faveur de cette thèse, on a avancé divers arguments :

1° On a invoqué le fait que les bénéfices de la Caisse des Dépôts et Consignations sont annuellement versés au Trésor. Peu importe, disait-on, que le budget de la Caisse des Dépôts et Consignations ne soit pas incorporé dans le budget général de l'Etat et que les opérations de la Caisse ne figurent pas dans les comptes généraux de l'Administration des Finances; l'attribution des bénéfices annuels au Trésor suffit à montrer que le résultat final de la gestion de la Caisse des Dépôts et Consignations comme celui des autres administrations financières, aboutit bien au budget de l'Etat et dans les comptes de celui-ci, et qu'ainsi elle n'est autre chose que l'Etat lui-même.

2° Si la Caisse des Dépôts et Consignations « plaide en justice » c'est, a-t-on prétendu, « moins comme partie que comme tiers, c'est-à-dire sans avoir intérêt à ce que la décision à intervenir soit rendue dans un sens ou dans l'autre »

Bornot. — La Caisse des Dépôts et Consignations.

Marquis de Braga et Lyon. — Traité de la comptabilité de fait, tome II, nos 172-183.

Dufour. — Droit administratif, tome V, p. 154.

Garnier. — Répertoire général de l'Enregistrement, v° Caisse des Dépôts et Consignations.

Hauriou. — Précis de droit administratif et de droit public, 12^e édition, 1933, page 286.

Jéze. — Science des Finances, 4^e édition, p. 515 et suivantes.

Say. — Dictionnaire des Finances, v° Caisse des Dépôts et Consignations.

Simonet. — Droit administratif, p. 517.

Stourm. — Le Budget, 5^e édition, page 87.

Wahl. — Note sous arrêt de Cassation du 22 février 1893 (S. 93-1-529) etc... etc...

(Ducrocq, op. cit.). On a voulu en conclure que le fait qu'elle plaide n'impliquerait pas nécessairement qu'elle ait la personnalité civile.

3° On a soutenu aussi que le Directeur Général et le Caissier Général, nommés par décret, devaient être considérés comme fonctionnaires de l'Etat au même titre, par exemple, que l'étaient le Directeur du Mouvement général des Fonds ou le Caissier Payeur Central du Trésor Public.

4° On a fait valoir que les préposés de la Caisse des Dépôts et Consignations dans les départements sont les comptables du Trésor et, de ce que la Caisse des Dépôts et Consignations et le Trésor ont les mêmes représentants locaux, on a prétendu déduire que la Caisse des Dépôts et Consignations n'avait pas de personnalité propre.

5° On a enfin invoqué la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation. Nous ne pouvons entrer ici dans l'analyse et la discussion de tous les arrêts invoqués; disons cependant qu'ils n'apportent rien de décisif. Si dans deux arrêts des 23 mars 1864 (S. 1864-1-183) et 4 janvier 1865 (S. 1865-1-179), la Cour de Cassation a qualifié la Caisse des Dépôts et Consignations « d'administration publique », il n'en résulte nullement qu'elle la considère comme un service dépourvu de personnalité propre. Le premier de ces arrêts avait pour objet d'appliquer à la Caisse le décret du 16 juillet 1793 d'après lequel la Trésorerie Nationale et **les Caisses des diverses administrations de l'Etat** ne pouvaient faire aucun paiement en vertu de jugements attaqués par la voie de la cassation. Le second pour soustraire la Caisse, par application de l'article 17 de la loi du 7 brumaire an IV, à la consignation d'une amende au cas d'un pourvoi en cassation formé par elle employait l'argument suivant : « Bien que la Caisse des Dépôts et Consignations soit **un établissement spécial vivant de sa vie propre et distinct de l'Etat**, elle n'en constitue pas moins une administration publique... ».

C'est donc bien à tort que ces arrêts ont été invoqués à l'appui de la doctrine qui refuse à la Caisse des Dépôts et Consignations une personnalité séparée; nous verrons d'ailleurs que d'autres arrêts lui ont nettement reconnu cette personnalité.

25. — Mais il faut d'abord répondre aux différents arguments que nous avons reproduit :

1° En premier lieu, s'il est exact que les bénéfices de la Caisse des Dépôts et Consignations sont chaque année versés au Trésor, on a pu soutenir avec raison qu'il ne fallait voir là qu'un expédient financier, renouvelé d'année en année par les lois de Finances, que rien dans les textes organiques de la Caisse des Dépôts et Consignations n'avait prévu et contre lequel la Commission de Surveillance s'est longtemps élevé.

A quoi on a répliqué (Michoud. La théorie de la personnalité morale et son application au droit français, 3^e édition, 1932, page 404), que s'il est exact que les bénéfices sont versés chaque année au Trésor en vertu de décisions législatives spéciales, il existe, au moins « pour une partie des bénéfices... un texte général; l'article 43 de la loi du 16 avril 1895 déclare acquises à l'Etat les sommes déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations lorsque, par suite de la prescription trentenaire, elles ne peuvent plus être revendiquées par les déposants », et l'auteur cité d'ajouter : « Ce texte achève de démontrer à nos yeux que la Caisse des Dépôts et Consignations est bien l'Etat lui-même, l'Etat dépositaire... ».

Pour faire justice de cet argument, il suffit, semble-t-il, de rappeler qu'aux termes de l'article 111 de la loi du 25 juin 1920 : « sont définitivement acquis à l'Etat : ... 3° Les dépôts des sommes d'argent et, d'une manière générale, tous avoirs en espèces dans les banques, les établissements de crédit et tous autres établissements qui reçoivent des fonds en dépôt ou en compte courant lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis 30 années ».

La loi du 29 avril 1926 (article 35) a étendu cette disposition aux dépôts de titres.

Les banques privées sont donc, à ce point de vue, soumises au même régime que la Caisse des Dépôts et Consignations. Dès lors, comment peut-on tirer argument de l'article 43 de la loi du 16 avril 1895 pour dénier la personnalité morale à celle-ci ?

Il faut d'ailleurs noter que les bénéfices de la Caisse ne sont versés au Trésor qu'en partie, l'autre partie étant conservée par la Caisse à titre de réserves. Au surplus, le fait du versement des bénéfices annuels au Trésor et celui de la personnalité morale de la Caisse des Dépôts et Consignations sont-ils véritablement inconciliables ? N'est-il pas naturel au contraire que la Caisse des Dépôts et Consignations, qui est chargée d'un service public et qui, tout en ayant une personnalité propre, est néanmoins une émanation de l'Etat, rapporte à ce dernier les gains qu'elle réalise, une fois ses dépenses administratives couvertes et les réserves nécessaires constituées ? Il nous paraît légitime de voir dans ce versement annuel une sorte de contrepartie de la garantie de l'Etat dont les opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations profitent sinon toujours en droit, du moins en fait.

2° Il est inexact d'affirmer — et c'était déjà inexact en 1877 — que la Caisse des Dépôts et Consignations ne plaide le plus souvent que comme tiers. Bien au contraire, il est pour ainsi dire quotidien que la Caisse, représentée par son Directeur Général, soit assignée comme partie devant des juridictions de tous ordres et qu'elle engage elle-même des instances devant ces mêmes juridictions.

3° On a à peine besoin de noter qu'on ne peut rien conclure de ce que le Directeur Général est nommé par décret. Le Gouverneur de la Banque de France n'est-il pas nommé par décret, et a-t-on jamais songé à en tirer argument pour refuser la personnalité morale à la Banque ?

4° L'argument tiré du fait que les représentants locaux de la Caisse des Dépôts et Consignations sont des fonctionnaires relevant du Ministère des Finances n'est pas plus probant dès lors que ces agents tiennent une comptabilité séparée, qu'ils ne doivent de comptes qu'à la Caisse des Dépôts et Consignations pour les opérations qui la concernent, qu'ils reçoivent de la seule Caisse des Dépôts et Consignations les instructions touchant le service de celle-ci, que cette Caisse leur alloue sur ses propres ressources une rémunération spéciale... On doit noter d'ailleurs qu'en 1816, c'est la Caisse elle-même qui a librement choisi les comptables

supérieurs du Trésor pour la représenter dans les départements; rien ne l'obligeait, dans ses textes organiques, à faire appel à ces comptables et elle eût pu si elle l'eût préféré, demander d'autres concours.

5° Enfin, la jurisprudence a nettement reconnu la personnalité civile de la Caisse. A l'appui de cette affirmation, on peut, notamment, citer deux arrêts : l'un de la Cour de Cassation du 22 février 1893 (D. P. 93-1-235) et l'autre du Conseil d'Etat du 29 juin 1906.

Dans l'espèce soumise à la Cour de Cassation en 1893, il s'agissait de savoir si la Caisse des Dépôts et Consignations, à l'occasion d'un paiement qu'elle avait à faire en vertu d'un bordereau de collocation délivré contre elle, devait ou ne devait pas supporter le timbre de quittance. Dans les motifs de l'arrêt rendu par la Cour suprême on lit : « ... attendu que si cette disposition, toujours en vigueur (il s'agissait de l'article 29 de la loi du 13 brumaire an VII, mettant le timbre des quittances fournies à l'Etat ou délivrées en son nom à la charge des particuliers qui les donnent ou qui les reçoivent), est applicable au paiement de sommes réclamées directement au Trésor Public ou à des administrations publiques non spécialement réglementées quant au mode de libération vis-à-vis des particuliers ayant sur elles un droit de créance, il en est autrement quand ces **Administrations ayant une personnalité civile distincte de l'Etat** sont soumises à un ensemble de règles qui déterminent leur organisation, leurs attributions... **qu'ainsi en est-il de la Caisse des Dépôts et Consignations, personne morale...** »

L'affaire sur laquelle le Conseil d'Etat fut appelé à se prononcer en 1906 était la suivante :

Des sommes déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations avaient été remboursées par un Trésorier Payeur Général, préposé de la Caisse, à une personne sans qualité qui, pour obtenir ce remboursement, avait présenté des pièces fausses; le véritable titulaire du dépôt, attribuant l'erreur dont il était victime à la négligence du Trésorier Payeur Général, demanda au Ministre des Finances de déclarer ce comptable pécuniairement responsable de l'erreur commise.

Le Ministre se déclara incompétent, et c'est contre cette décision que fut formé le pourvoi.

L'arrêt de rejet rendu par le Conseil d'Etat est motivé comme suit : « ... considérant que les faits relevés... seraient de nature à engager la responsabilité du Trésorier Payeur Général non point en qualité d'agent du Trésor, mais comme préposé de la Caisse des Dépôts et Consignations; qu'il résulte des textes de lois et de règlements ci-dessus visés que **cette Caisse constitue un Etablissement spécial ayant une personnalité distincte de celle de l'Etat** et que les contestations qui peuvent s'élever avec les particuliers sont de la compétence des Tribunaux Civils; qu'il suit de là que c'est avec raison que le Ministre des Finances s'est déclaré incompétent... ».

26. — A ces différents arguments en faveur de la personnalité civile de la Caisse des Dépôts et Consignations on pourrait d'ailleurs en ajouter bien d'autres.

Le fait que la Caisse est distincte du Trésor a été maintes fois proclamé devant les Assemblées législatives par les Ministres des Finances.

La loi du 28 avril 1816 elle-même (article 110) qualifie la Caisse des Dépôts et Consignations d' « Etablissement spécial ». L'ordonnance du 22 mai 1816, dans son article 6, distingue nettement l'Etat de la Caisse des Dépôts et Consignations en disposant que la remise de l'actif de l'ancienne Caisse d'Amortissement à la Caisse nouvellement créée « ne pourra préjudicier aux droits respectifs du Trésor et de la Caisse des Dépôts et Consignations ». L'ordonnance du 8 janvier 1817 (article 2) dispose que l'Etat peut faire à la Caisse des Dépôts et Consignations des avances remboursables.

Il est d'ailleurs fréquent que la Caisse des Dépôts et Consignations contracte avec l'Etat : comment un lien contractuel pourrait-il se former si elle n'avait pas la personnalité morale ?

Dans le même ordre d'idées on ne voit pas bien comment la Caisse des Dépôts et Consignations pourrait se rendre propriétaire de valeurs de l'Etat si elle était elle-même l'Etat. Ces créances ne s'éteindraient-elles pas par confusion ? Cet argument a été mis en avant, notamment par M. Hauriou.

Enfin, ne serait-il pas extraordinaire que certains Etablissements d'une importance secondaire (tels que la Caisse des Offrandes Nationales, par exemple, pour ne citer que celui-là), qui sont gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations, fussent dotés de la personnalité civile alors que la Caisse des Dépôts et Consignations elle-même en serait dépourvue ?

27. — Dernière considération à retenir : la reconnaissance à la Caisse des Dépôts et Consignations d'une personnalité propre distincte de celle de l'Etat répond à la nature des choses et présente des avantages pratiques certains. Les fonds que la Caisse des Dépôts et Consignations détient ont, sauf de rares exceptions, ce caractère commun d'être par leur provenance ou leur destination des deniers privés. Des considérations d'ordre, le souci d'un classement méthodique, les enseignements de l'histoire, suffiraient à expliquer qu'ils ne doivent pas être confondus avec les ressources publiques et qu'on ait voulu, pour en assurer l'inviolabilité, qu'ils fussent administrés par un Etablissement doté d'une personnalité propre. Mais il y a plus : les sommes confiées à la Caisse des Dépôts et Consignations atteignent un montant énorme; elles sont pour la plus grande part remboursables à vue ou à très courte échéance; de quel poids la menace permanente d'une pareille exigibilité ne pèserait-elle pas sur la Trésorerie si l'Etat en était directement tenu et si un Etablissement distinct, étranger aux fluctuations de la politique et, peut-être pour cela, inspirant au public le plus grand crédit, n'était pas interposé ? Sans doute l'Etat est-il en définitive le suprême garant des engagements de la Caisse des Dépôts et Consignations. Mais un long passé montre que, mises à part des difficultés passagères et d'ailleurs assez peu graves en 1848, la Caisse, par sa prudente gestion, par l'emploi judicieux des capitaux qu'elle administre, par l'importance des liquidités qu'elle se ménage, par la solidité du crédit dont elle jouit s'est toujours trouvée en mesure de faire face par ses propres moyens à ses obligations.

Nous sommes donc amenés à conclure qu'on ne saurait refuser à la Caisse des Dépôts et Consignations une personnalité morale propre; aussi bien cette manière de voir n'est-elle plus guère discutée.

28. — Mais puisque la Caisse des Dépôts et Consignations est distincte de l'Etat, il faut, et c'est le plus délicat, définir la nature de ses rapports avec les pouvoirs publics.

On dit souvent que la Caisse des Dépôts et Consignations est un **Etablissement public national**. Si, en définissant ainsi la Caisse des Dépôts et Consignations, on entendait seulement marquer qu'elle est un **Etablissement** parce qu'elle a la personnalité morale, que cet Etablissement est **public** parce qu'il est chargé d'un ensemble de services publics, qu'il est **national** parce que son ressort s'étend à tout le territoire, il n'y aurait certes aucune objection à formuler contre l'emploi de cette qualification. Mais si l'on attache à l'expression Etablissement public son sens technique, il est bien certain qu'elle ne convient pas à la Caisse des Dépôts et Consignations. Un des traits caractéristiques des Etablissements publics est, en effet, d'être soumis à une tutelle administrative plus ou moins étroite, de ne pouvoir par exemple, aliéner, acquérir, ester en justice sans autorisation. Or ce caractère fait défaut à la Caisse des Dépôts et Consignations qui vis-à-vis du Pouvoir exécutif est dans une situation d'indépendance très marquée.

Le législateur de 1816 voulut, on ne saurait trop le répéter, que le Gouvernement fut dans l'impuissance d'appréhender et de détourner de leur destination légitime les fonds administrés par la Caisse. C'est pourquoi il prit soin de soustraire celle-ci à toute ingérence du Pouvoir exécutif; il la plaça de la manière la plus spéciale sous la garantie de l'autorité législative; il institua, pour en assurer la surveillance, une Commission où les Assemblées législatives étaient largement représentées; il décida que cette Commission rendrait compte chaque année de la marche de l'Institution, non au Ministre des Finances ou au Roi, mais directement aux Chambres; il conféra enfin au Directeur Général des garanties et prérogatives qui lui donnent une indépendance personnelle très grande.

29. — Il n'est pas sans intérêt de souligner que cette indépendance des deux Caisses vis-à-vis de l'exécutif a été voulue par les représentants de l'exécutif eux-mêmes. Significatif est à cet égard l'exposé des motifs de la loi du 28 avril 1816

présentée par le Comte Corvetto, Ministre des Finances. On y lit : « Suivant le projet que nous soumettons à vos délibérations, la Caisse d'Amortissement (et aussi la Caisse des Dépôts et Consignations, soumise aux mêmes règles) est inviolable, libre, indépendante du Gouvernement ». Et lorsqu'il fut procédé par la Commission de Surveillance en présence du Ministre des Finances, à l'installation du premier Directeur Général, ce haut fonctionnaire dit au Ministre : « N'écoulant que l'intérêt public, qui est la pensée de tous ses moments, votre Excellence a fait pour la création de cet Etablissement l'abandon généreux d'une partie de ses attributions », à quoi le Ministre répondit : « La surveillance sur les opérations de la Caisse d'Amortissement cesse de m'appartenir. La loi la défère à la Commission dont le Roi vous a nommés membres. Je n'ai point à regretter une attribution qui passe en de si heureuses mains » (Moniteur Universel du 5 juin 1816).

30. — L'autonomie des deux Caisses a été maintes fois proclamée par les Ministres des Finances. Citons, entre bien d'autres, les déclarations faites par eux devant les Assemblées législatives le 15 juillet 1847 (« en 1816, la Caisse des Dépôts et Consignations a été instituée... dans un état de presque complète indépendance »); le 5 juin 1881 (« la Caisse des Dépôts et Consignations doit rester libre et indépendante vis-à-vis du Gouvernement; c'est la garantie des sommes considérables qu'elle détient »); le 30 mai 1890 (« Il est d'un intérêt capital que tout le monde sache que la Caisse des Dépôts et Consignations a une existence autonome et que la gestion de cette Caisse ne dépend nullement du Ministre des Finances ». Déclaration de M. Rouvier, Ministre des Finances, devant la Chambre des Députés); le 8 novembre 1894 (« Elle (la Caisse des Dépôts et Consignations) a une indépendance qui est la garantie même de sa gestion, et cette indépendance, il n'y a pas un Ministre des Finances qui pourrait vouloir y porter atteinte ». Déclaration de M. Poincaré, Ministre des Finances, devant le Sénat); le 10 avril 1895 (« C'est une caisse indépendante sur laquelle le Gouvernement n'a aucune action ». Déclaration de M. Ribot, Ministre des Finances, devant le Sénat).

31. — L'autonomie de la Caisse des Dépôts et Consignations vis-à-vis du Pouvoir exécutif est donc historiquement établie; encore faut-il déterminer en quoi elle consiste et préciser son étendue.

Nous avons vu qu'elle tire son origine du souci qu'avait le législateur de 1816 d'assurer l'inviolabilité des dépôts; elle en tire aussi ses limites et elle ne saurait exister que dans la mesure où elle est nécessaire pour que le résultat désiré soit atteint.

Il faut donc se garder de la tenir pour absolue; quelques exemples suffisent d'ailleurs à montrer qu'elle ne l'est pas.

C'est ainsi qu'elle n'empêche pas que le budget des dépenses administratives de la Caisse soit présenté par le Ministre des Finances à l'approbation du Chef de l'Etat. Certes, on a pu soutenir que l'intervention du Ministre des Finances ne se justifiait en la matière que par le souci de respecter les formes habituelles suivant lesquelles les textes sont soumis à la signature du Chef de l'Etat. Mais il n'en reste pas moins qu'en pratique l'intervention du Ministre le met en mesure de formuler ses observations et même, sans doute, de réduire les crédits qui lui paraîtraient excessifs.

Autre exemple, qui mettra mieux en lumière l'étendue et les limites de l'autonomie, c'est celui des achats d'immeubles auxquels procède la Caisse des Dépôts et Consignations. S'agit-il d'un bâtiment à usage administratif dont l'acquisition est projetée pour l'installation de bureaux ? La dépense figurera au budget de la Caisse et l'opération sera donc subordonnée à l'accord du Ministre des Finances. S'agit-il d'un immeuble de rapport dont l'achat est envisagé à titre de placement pour l'emploi de fonds gérés par la Caisse ? En ce cas, celle-ci est maîtresse absolue de sa décision et elle n'a à solliciter l'autorisation de qui que ce soit : l'article 103 de la loi de Finances du 31 mai 1933, qui subordonne à une autorisation préalable du Ministre du Budget les acquisitions d'immeubles d'une valeur supérieure à 500.000 fr. poursuivies par les différents Ministères, Offices ou Services de l'Etat, ne lui est pas applicable.

D'une manière générale, on peut dire, et c'est là la signification véritable de son autonomie, que la Caisse des Dépôts

et Consignations est seule juge des emplois de fonds auxquels elle procède. Le Ministre des Finances, pas plus qu'aucun autre Ministre, ne peut lui imposer tel ou tel placement. Elle est à même d'échapper à toute influence extérieure qui tendrait à peser sur ses décisions en la matière. Bien entendu, cela n'empêche nullement la Caisse de fournir à l'Etat les concours dont celui-ci peut avoir besoin et de tenir compte des indications que le Ministre lui donne sur l'intérêt qui s'attacherait à ce qu'elle participât à telles ou telles opérations. Elle a d'énormes capitaux à placer et il est tout naturel qu'elle s'efforce, dans le choix des emplois, de concilier le mieux possible les intérêts particuliers de sa clientèle et les intérêts généraux du Pays. Aussi n'est-ce jamais en vain que le Gouvernement fait appel à son sens du bien général. Mais les concours qu'elle lui a si souvent apportés, elle les a librement consentis; ils ne lui ont pas été et ne pouvaient lui être imposés; elle aurait pu les refuser si un intérêt supérieur lui avait paru commander cette attitude; et c'est en quoi résident les garanties de son organisation.

32. — On le voit, la notion de l'autonomie de la Caisse des Dépôts et Consignations est difficile à préciser. C'est la constatation qu'ont faite bien des auteurs et en particulier l'un d'eux, qui s'exprimait comme suit (Stourm. *Le Budget*, 5^e édition, page 87) :

« D'après ces divers caractères, quasi inamovibilité du Directeur Général, budget spécial non rattaché au budget de l'Etat, autorité confiée à une Commission extra-parlementaire, la Caisse semble devoir être considérée comme une institution indépendante, ou tout au moins vassale si le terme paraît propre; car rien n'est plus délicat à définir que le lien existant entre elle et l'administration des Finances. Prononcer sans réserve le qualificatif d'indépendant serait faire trop bon marché de la suprématie incontestable du Ministre des Finances; déclarer, d'un autre côté, que toutes les garanties sus-indiquées sont de simples fictions, comme il a été dit souvent, irait directement à l'encontre des affirmations gouvernementales d'après lesquelles l'autonomie de la Caisse non seulement existe de fait, mais doit être scrupuleusement respectée dans l'intérêt public. **Marions donc ici cette idée**

d'autonomie avec celle d'allégeance féodale déjà exprimée. »

33. — On doit ajouter que la conception primitive de l'autonomie de la Caisse a pu subir, à l'épreuve des faits, certaines atténuations.

Dans les premières années qui ont suivi la création de la Caisse, l'indépendance que le législateur lui avait donnée semble avoir été considérée comme presque absolue; la Commission de Surveillance en était jalouse; fait caractéristique à cet égard : il lui est arrivé d'inviter le Directeur Général à marquer son indépendance jusque dans le ton de ses rapports avec le Ministre des Finances, à éviter dans la forme de sa correspondance avec le Ministre tout ce qui aurait pu laisser supposer une subordination quelconque (Séance du 28 mai 1847).

Aujourd'hui, la Commission de Surveillance attache moins d'importance à ces questions protocolaires; mais on ne peut en déduire que le principe de l'autonomie n'est plus pour elle aussi sacré.

Il faut d'ailleurs reconnaître que la situation est de nos jours très différente de ce qu'elle était en 1816. L'extension prodigieuse des attributions de la Caisse et l'accroissement parallèle de la masse des capitaux qu'elle gère l'ont mise en mesure d'exercer sur la Trésorerie de l'Etat, sur le marché financier, sur l'économie générale, une action d'une telle ampleur et d'une telle puissance que non seulement le Gouvernement ne saurait s'en désintéresser, mais qu'il manquerait à ses devoirs s'il ne s'efforçait pas d'utiliser au mieux un aussi précieux instrument. Voilà sans doute pourquoi, sans d'ailleurs qu'il soit porté la moindre atteinte au principe même de l'autonomie, il s'est établi entre la Direction Générale de la Caisse et le Ministère des Finances des contacts quasi permanents qui ont permis une collaboration féconde en heureux résultats.

34. — C'est avec préméditation que, traitant de l'autonomie de la Caisse, on a négligé d'examiner les répercussions que peuvent avoir sur cette autonomie les circonstances exceptionnelles que le Pays traverse actuellement. On ne peut toutefois se dispenser d'y faire une rapide allusion; sans insister sur certaines conséquences pouvant résulter

d'un état de choses particulier déjà signalé, on se bornera à répéter, d'une part, que le statut de la Caisse la soustrait à toute ingérence abusive du pouvoir exécutif pour la placer sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative; et à poser, d'autre part, la question suivante : ces mesures n'ont-elles pas perdu leur efficacité du seul fait que le principe de la séparation des pouvoirs, qui avait déjà subi de graves atteintes dans les années d'avant-guerre par l'usage qui fut fait sans mesure de la procédure du décret-loi, est maintenant pratiquement abandonné ? Il paraît bien difficile de ne pas répondre affirmativement. Mais il faut peut-être se hâter d'ajouter que la situation actuelle doit être regardée comme transitoire et il est sans doute permis de penser que la distinction capitale entre les pouvoirs législatif et exécutif sera rétablie le jour où le Pays recevra sa constitution définitive.

35. — Après avoir ainsi rendu compte de l'origine historique, du développement, de l'organisation administrative et de la nature juridique de la Caisse des Dépôts et Consignations, il faut maintenant aborder l'examen de ses différentes attributions. Cet examen fera l'objet des 2^e, 3^e et 4^e parties du présent exposé, qui seront respectivement consacrées aux **dépôts**, aux **consignations** et aux **services dits « gérés »**. . . .

Dans une cinquième et dernière partie, on donnera des indications sur les **emplois de fonds** de la Caisse des Dépôts et Consignations, ce qui permettra de faire ressortir l'importance de son rôle économique et financier.

DEUXIEME PARTIE

LES DÉPÔTS

CHAPITRE PREMIER

LES DÉPÔTS DES CAISSES D'ÉPARGNE

Section I.

La naissance et le développement des Caisses d'Epargne

36. — Il ne saurait être question de faire ici l'historique détaillé des Caisses d'Epargne, notre propos n'étant pas, bien entendu, d'étudier les Caisses d'Epargne en elles-mêmes, mais seulement dans leurs rapports avec la Caisse des Dépôts et Consignations. Quelques indications historiques paraissent cependant indispensables, ne serait-ce qu'en raison de l'importance de l'Institution.

Les Caisses d'Epargne ont vu le jour à la fin du ^{xviii}^e siècle dans différents pays étrangers. Le premier établissement de cette nature paraît avoir été fondé à **Brunswick**, en **Allemagne**, en 1765. Quelques années plus tard, des Caisses s'établissent à **Hambourg**, **Berne**, **Bâle**, **Genève**, **Tottenham (Middlesex)**, **Buthwell (Ecosse)**. C'est en Angleterre que les Caisses d'Epargne se développent le plus rapidement; le Parlement y est bientôt conduit à en réglementer le fonctionnement (act du 1^{er} avril 1817).

En France la Convention avait décidé (article 13 de la loi du 19 mars 1793) la création d'une **Caisse nationale de Prévoyance**, mais le projet n'eut pas de suite.

La première Caisse d'Epargne française a été instituée à Paris, en 1818. Les statuts de l'Etablissement, constitué sous la forme d'une Société anonyme, furent approuvés par ordonnance royale; mais là se bornait l'intervention de l'Etat; née de l'initiative privée, la Caisse d'Epargne restait un organisme privé à la gestion duquel les Pouvoirs publics demeuraient étrangers.

37. — L'exemple de Paris fut suivi et, vers 1830, il existait déjà des Caisses d'Epargne dans beaucoup de grandes villes.

Au fur et à mesure du développement de ces caisses, le placement des capitaux qui leur étaient confiés devint pour elles plus difficile. Bien que leurs emplois portassent exclusivement sur de la rente, elles n'en avaient pas moins à redouter des variations de cours et, par conséquent, des risques de pertes, qui s'aggravaient en même temps qu'augmentait le volume des dépôts.

C'est pour éviter ces risques que les Directeurs de la Caisse d'Epargne de Paris demandèrent et obtinrent (ordonnance du 3 juin 1829) la faculté de déposer leurs capitaux au Trésor royal à un compte courant portant intérêt.

38. — Le placement au Trésor n'était d'abord qu'une simple faculté accordée aux Caisses d'Epargne; dès 1835, il devint pour elles une obligation. A la vérité, cette obligation ne découlait nullement des termes de la loi du 9 juin 1835, suivant laquelle les Caisses d'Epargne restaient « **admises** » à déposer leurs fonds au Trésor. Il est surprenant qu'on ait pu tirer de ce texte qu'elles seraient désormais **tenues** d'adopter ce mode de placement; sans doute faut-il chercher l'explication de cette interprétation aggravante dans le fait qu'au cours des travaux préparatoires, la substitution de l'obligation à la faculté du dépôt paraît avoir été envisagée.

Quoi qu'il en soit, l'innovation était d'importance et elle contenait le germe de toute la réglementation à venir : en effet, elle avait pour conséquence de substituer à la responsabilité des Caisses celle de l'Etat qui se trouvait, du même

coup, amené à régler et à contrôler leurs opérations; elle mettait, d'autre part, à la disposition de l'Etat une masse de capitaux déjà considérable pour l'époque et en voie d'accroissement, qui serait pour la Trésorerie à la fois un précieux instrument et une lourde menace.

39. — Mais précisément, il apparut bientôt que la confusion dans les caisses de l'Etat, avec les deniers publics, des fonds de l'épargne privée, n'allait pas sans inconvénients; n'était-il pas à craindre que les Gouvernements ne fussent tentés d'utiliser abusivement les capitaux des Caisse d'Epargne pour les besoins de leur politique ou de leurs finances ? Ne valait-il pas mieux établir une séparation très nette entre ces capitaux et les ressources du Trésor ? La réponse affirmative s'imposait et dès lors il était tout naturel qu'on songeât à confier l'administration des fonds d'épargne à la Caisse des Dépôts et Consignations dont la création, quelques 20 ans auparavant, avait justement répondu à des soucis de même sorte. Et c'est ce que décida la loi du 31 mars 1837, dont l'article 1^{er} est ainsi conçu :

« La Caisse des Dépôts et Consignations sera chargée à l'avenir de recevoir et d'administrer, sous la garantie du Trésor Public et sous la surveillance de la Commission instituée par l'article 99 de la loi du 28 avril 1816, les fonds que les Caisses d'Epargne et de Prévoyance ont été autorisées à placer en compte-courant au Trésor... »

Les Caisses d'Epargne étaient alors au nombre de 234 et le montant des dépôts de 102 millions.

40. — Dès ce moment, l'essentiel de la réglementation encore en vigueur de nos jours était posé; au cours des années qui suivirent, de nombreux textes intervinrent qu'il serait fastidieux d'analyser ici. Qu'il suffise d'indiquer que les Caisses d'Epargne, malgré certaines vicissitudes qu'elles traversèrent en 1848 et en 1870, continuèrent à se développer; à la veille de la loi du 9 avril 1881 créant la Caisse d'Epargne postale, l'avoir des Caisses d'Epargne était de l'ordre de 1.425 millions. Quelques années plus tard, au moment du vote de la loi du 20 juillet 1895 portant refonte de la législation antérieure, le montant des dépôts dépassait largement 3.400 millions.

Depuis le début de ce siècle, le développement n'a cessé de se poursuivre. Le maximum des livrets, qui avait été fixé à 1.500 fr. par la loi de 1895, a été successivement élevé à 3.000 fr. en 1916, 5.000 fr. en 1919, 7.500 fr. en 1925, 12.000 fr. en 1926, 20.000 fr. en 1931, 25.000 fr. en 1941 et 40.000 fr. tout récemment. L'avoir des Caisses d'Epargne ordinaires à la Caisse des Dépôts et Consignations s'est accru parallèlement : il était de 4.000 millions en 1910, de 4.110 millions au 31 décembre 1913, de 5.800 millions en 1920, de 9.960 millions en 1925, de 23.810 millions en 1930, de 37.352 millions en 1935, et au 31 décembre 1940, il atteignait 41.042 millions.

Section II.

Les opérations des Caisses d'Epargne avec la Caisse des Dépôts et Consignations

51. — Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1895, les Caisses d'Epargne ordinaires (il sera traité séparément de la Caisse Nationale d'Epargne dont, sur certains points, le régime est différent) sont tenues de verser à la Caisse des Dépôts et Consignations les sommes qu'elles reçoivent de leurs déposants. A cet effet, un compte est ouvert dans les livres de la Caisse des Dépôts et Consignations au nom de chaque Caisse d'Epargne. Ces comptes sont tenus par la Direction Générale pour la Caisse d'Epargne de Paris et par les préposés pour toutes les autres Caisses d'Epargne. La Direction Générale tient un double des comptes des Caisses d'Epargne autres que celle de Paris.

Le dépôt par les Caisses d'Epargne à la Caisse des Dépôts et Consignations des sommes qu'elles reçoivent de leurs déposants doit être fait sans délai, à la seule réserve de l'encaisse strictement nécessaire pour assurer le service des remboursements jusqu'au plus prochain jour de recettes.

A l'appui de chaque versement, la Caisse d'Epargne remet au Préposé un état sommaire indiquant la somme qu'elle a en caisse, celle qui lui est nécessaire pour les besoins du service et, par différence, le montant du versement qu'elle doit effectuer. Cette pièce permet au Préposé de s'assurer, tant en sa qualité de représentant de la Caisse des Dépôts et

Consignations que comme agent du Trésor chargé à ce titre du contrôle des Caisses d'Epargne, que les dispositions légales sont fidèlement observées. Le préposé délivre récépissé de la somme versée, qui est portée par ses soins au crédit du compte de la Caisse d'Epargne, avec valeur du dernier jour de la décade.

42. — Lorsque la Caisse d'Epargne se trouve dans l'obligation de retirer des fonds, elle doit en aviser, en principe, cinq jours à l'avance le préposé qui tient son compte; l'avis de retrait doit être signé par deux administrateurs. Le remboursement demandé est fait entre les mains du Caissier, sur sa quittance. Le compte de la Caisse d'Epargne est débité avec valeur du jour même où le remboursement est opéré.

Les préposés arrêtent tous les ans au 31 décembre, en capital et intérêts, le compte particulier ouvert à chaque Caisse d'Epargne. Après mise d'accord avec la Direction Générale, les intérêts sont capitalisés et des copies de leur compte adressées aux Caisses d'Epargne.

43. — Indépendamment des recettes et dépenses effectives, les comptes des Caisses d'Epargne à la Caisse des Dépôts et Consignations sont fréquemment crédités ou débités à la suite d'opérations d'ordre. Des dispositions ont, en effet, été prises en vue de faciliter aux déposants qui changent de domicile le transfert de leur compte de la Caisse d'Epargne de leur ancien domicile à celle du nouveau; de même, il existe une réglementation qui permet aux déposants provisoirement éloignés de chez eux de faire des dépôts ou des retraits à la Caisse d'Epargne de leur résidence momentanée. **Transferts et opérations réciproques** peuvent se faire entre Caisses d'Epargne ordinaires ou entre une Caisse d'Epargne ordinaire et la Caisse Nationale d'Epargne et inversement. Ces opérations sont réglées par simples jeux d'écritures entre les comptes des Caisses d'Epargne ouverts à la Caisse des Dépôts et Consignations. Les règlements sont prévus de telle sorte qu'il n'y ait pas d'interruption dans le cours des intérêts.

44. — Les transferts et opérations réciproques entre les Caisses d'Epargne d'Alsace et de Lorraine et les Caisses d'Epargne des autres départements n'ont jamais pu bénéfi-

cier des mêmes facilités. La raison en est que les dates de valeur données aux opérations des Caisses d'Epargne d'Alsace et de Lorraine étaient, par suite du régime spécial auquel ces Etablissements demeuraient soumis, différentes de celles données aux opérations des Caisses d'Epargne des autres départements et qu'ainsi, à moins de modifier, pour les rendre uniformes, les dispositions en vigueur à l'égard des deux catégories de caisses, on ne pouvait éviter des pertes d'intérêts. A signaler toutefois que les circonstances spéciales de 1939-40 ont conduit à faciliter dans la plus large mesure les opérations effectuées dans les Caisses d'Epargne des Départements de l'intérieur par des déposants réfugiés tant du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle que des autres départements dont la population s'était repliée.

45. — La Caisse des Dépôts et Consignations débite également les comptes des Caisses d'Epargne du prix **des achats de titres effectués pour le compte des déposants**. Ces achats se répartissent en trois catégories, dont deux ont d'ailleurs disparu aujourd'hui et ne seront mentionnées que pour mémoire.

Tout d'abord, ceux qui sont effectués à la **demande des déposants**. L'article 2 de la loi de 1895, applicable à la Caisse Nationale d'Epargne comme aux Caisses d'Epargne ordinaires, dispose que tout déposant dont le crédit est suffisant pour acquérir soit 6 fr. de rente au moins, soit une ou plusieurs obligations des Chemins de Fer français ou des Postes, Télégraphes et Téléphones peut demander qu'il lui soit acheté des titres de cette nature; sa demande doit être adressée à la Caisse d'Epargne qui la transmet à la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci fait exécuter l'achat par l'intermédiaire de la Chambre Syndicale des Agents de Change à la Bourse de Paris; elle pourrait aussi attribuer les titres à l'intéressé, au cours moyen du jour de l'opération, par prélèvement sur le portefeuille constitué pour l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne. Les titres sont acquis sans frais; ils peuvent être achetés, au gré du demandeur, soit sous la forme nominative ou mixte, soit sous la forme au porteur. Les titres achetés sous la forme nominative ou mixte sont remis à leur propriétaire par l'intermédiaire de

sa Caisse d'Épargne. Ceux acquis sous la forme au porteur lui sont remis directement par le préposé de la Caisse des Dépôts et Consignations. C'est là une des très rares exceptions à la règle générale qui veut que la Caisse des Dépôts et Consignations n'ait jamais de rapports avec les déposants, mais seulement avec les Caisses d'Épargne. Convoqué par le préposé, l'intéressé doit se présenter à la caisse de celui-ci pour retirer les titres dans le délai d'un mois. S'il ne se présente pas dans ce délai, les titres font l'objet d'une consignation à son nom.

La Caisse des Dépôts et Consignations est parfois appelée, ce qui est d'ailleurs expressément prévu par la loi, à faire vendre, sur la demande des Caisses d'Épargne, des titres précédemment achetés dans les conditions qui viennent d'être indiquées.

46. — Deuxième catégorie d'achats de titres pour le compte des déposants des Caisses d'Épargne : ce sont ceux auxquels il était procédé naguère **pour l'emploi des sommes excédant le maximum autorisé**. Les mêmes dispositions étaient applicables aux déposants de la Caisse Nationale d'Épargne et à ceux des Caisses d'Épargne ordinaires.

On sait que le montant des dépôts effectués à la Caisse d'Épargne par une même personne a toujours été limité à un maximum qui a, d'ailleurs, souvent varié et qui, en dernier lieu, a été porté par la loi du 31 octobre 1941, modifiée par la loi du 27 octobre 1942, à 40.000 fr. pour les déposants ordinaires et à 100.000 fr. pour certains titulaires privilégiés (Sociétés de secours mutuels et institutions spécialement autorisées par le Ministre des Finances). Bien entendu, lorsqu'un livret a atteint le plafond ainsi fixé, la Caisse d'Épargne ne doit plus accepter de versements; mais l'avoir du déposant est néanmoins susceptible de s'accroître par le jeu de la capitalisation annuelle des intérêts. Avant l'intervention de la loi du 18 décembre 1940, le dépassement par la capitalisation des intérêts annuels n'était autorisé qu'à concurrence de 10 % du maximum des dépôts, tant pour les livrets ordinaires dont le maximum était alors fixé à 20.000 fr. que pour les livrets privilégiés bénéficiant du maximum exceptionnel de 100.000 fr. Dès

qu'un livret dépassait la limite ainsi fixée, la Caisse d'Epargne devait inviter le titulaire, par lettre recommandée, à retirer l'excédent; à dater de cet avis, elle cessait de décompter l'intérêt sur cet excédent. Si dans les trois mois suivant l'avis le déposant n'avait pas ramené son livret au maximum autorisé, il lui était acheté d'office de la rente à concurrence de l'excédent.

Ces dispositions ont maintenant cessé d'être applicables aux déposants ordinaires, et la Caisse des Dépôts et Consignations n'aura pratiquement plus à procéder aux achats de titres qu'elles comportaient; la loi du 18 décembre 1940 a en effet supprimé pour les déposants ordinaires toute limitation à l'accroissement des livrets par le jeu de la capitalisation des intérêts annuellement liquidés. Il ne subsiste plus de limitation à cet égard que pour les déposants admis au maximum exceptionnel de 100.000 fr.

47. — Troisième catégorie d'achats : ce sont ceux qui furent longtemps effectués, en vertu de l'article 4 de la loi du 7 mai 1853, avec les sommes figurant sur des livrets qui n'avaient pas fonctionné depuis 30 ans.

Sous l'empire de cette loi, chaque Caisse d'Epargne dressait tous les ans la liste des comptes auxquels aucune opération n'avait été accomplie depuis 29 années révolues. Cette liste était publiée au Journal Officiel, ainsi que dans un journal d'annonces légales au siège de la Caisse d'Epargne. Au 31 décembre suivant, soit après 30 ans accomplis, le relevé était définitivement arrêté et envoyé à la Caisse des Dépôts et Consignations qui faisait emploi en rente au nom de chaque intéressé des sommes dont il était créancier, chaque fois du moins que ces sommes étaient suffisantes pour permettre d'obtenir le minimum de rente inscriptible. Il était admis que les sommes qui n'avaient pu être employées devenaient la propriété des Caisses d'Epargne intéressées par une sorte de prescription acquisitive, qui était, d'ailleurs, une entorse évidente au principe de l'imprescriptibilité des dépôts. Quant aux inscriptions de rente acquises, elles étaient consignées et le service des arrérages en était suspendu jusqu'à réclamation des propriétaires. Les réclamations de cette nature étaient très rares et pratiquement les valeurs étaient appe-

lées à rester consignées pendant une durée indéfinie, la déchéance trentenaire des dépôts et consignations au profit du Trésor (loi du 16 avril 1895, article 43) n'ayant d'abord, et pendant longtemps, été applicable qu'aux sommes déposées ou consignées en numéraire. La déchéance trentenaire a été étendue aux titres et valeurs mobilières par un décret-loi du 30 octobre 1935.

La question des achats trentenaires ne présente aujourd'hui qu'un intérêt historique. Il n'est plus, en effet, procédé à de tels achats en ce qui concerne les Caisses d'Epargne ordinaires, depuis que l'article 20 de la loi du 20 juillet 1895 a décidé que les sommes figurant sur des livrets n'ayant fait l'objet d'aucune opération depuis 30 ans seraient prescrites à l'égard des déposants et qu'elle a déterminé l'affectation à donner à ces sommes. Compte tenu des dernières modifications résultant de l'article 4 de la loi du 18 juillet 1937, les dites sommes sont annuellement réparties entre les Caisses d'Epargne à concurrence des deux cinquièmes, et pour le surplus versées au Fonds de Dotation des Sociétés de secours mutuels.

L'article 20 de la loi du 20 juillet 1895 n'étant pas applicable à la Caisse Nationale d'Epargne, mais seulement aux Caisses d'Epargne ordinaires, et l'article 14 de la loi du 9 avril 1881 restant par suite en vigueur, les achats trentenaires de rentes ont continué pour le compte des déposants de la Caisse Nationale d'Epargne jusqu'à l'intervention de la loi du 18 décembre 1940. L'article 11 de cette dernière loi dispose maintenant que les sommes portées sur des livrets de la Caisse Nationale d'Epargne qui n'ont fait l'objet d'aucune opération depuis 30 ans sont prescrites à l'égard des déposants et qu'elles sont attribuées à concurrence de deux cinquièmes à la Caisse Nationale d'Epargne et pour le surplus au Fonds de Dotation des Sociétés de Secours Mutuels. Le régime auquel sont soumis les livrets abandonnés de la Caisse Nationale d'Epargne et ceux des Caisses d'Epargne ordinaires est donc aujourd'hui uniforme.

Section III.

L'emploi des fonds des Caisses d'Epargne par la Caisse des Dépôts et Consignations

48. — Les sommes reçues des Caisses d'Epargne par les préposés de la Caisse des Dépôts et Consignations sur l'ensemble du territoire sont centralisées à la Direction Générale; celle-ci a la charge de les employer sous la réserve des fonds jugés nécessaires pour assurer le service des remboursements. C'est évidemment là la partie essentielle en même temps que la plus délicate de sa mission concernant les Caisses d'Epargne.

Pour donner une vue d'ensemble de cette question, nous comptons analyser d'abord les dispositions légales relatives à l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne, exposer ensuite les données du problème que pose l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne dans le cadre des dispositions légales, montrer enfin comment ce problème a pu être résolu.

49. — En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1895, modifiée par les lois subséquentes, l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne peut être fait en :

1° Valeurs de l'Etat Français ou jouissant directement ou indirectement de sa garantie, telles que rentes sur l'Etat perpétuelles ou amortissables, bons ou obligations du Trésor public, bons de la Défense Nationale, obligations ou traites des grandes Compagnies de Chemins de Fer Français ayant ou ayant eu la garantie de l'Etat, obligations émises par le service des Postes, Télégraphes et Téléphones.

2° Obligations négociables en Bourse, en Banque, ou par l'entremise des notaires et entièrement libérées des départements, des communes et de Chambres de Commerce;

3° Obligations foncières et communales du Crédit Foncier de France;

4° Valeurs françaises et étrangères dont la liste est arrêtée par le Ministre des Finances.

A ces différentes catégories d'emplois prévues par la loi de 1895 modifiée, il faut ajouter deux autres catégories d'emplois prévues par des lois spéciales :

5° Avances aux titulaires de pensions civiles ou militaires à la charge de l'Etat (loi du 6 juillet 1917);

6° Avances au Trésor représentées par des titres d'annuités pour permettre au Ministre des Finances de consentir des avances aux offices publics, sociétés et fondations d'habitations à bon marché (loi du 5 décembre 1922, article 23) et à divers autres bénéficiaires.

Les sommes non employées ne peuvent excéder 10 % du montant des dépôts au 1^{er} janvier; elles sont placées en compte-courant au Trésor ou à la Banque de France.

Le compte courant ouvert à la Banque de France n'est pas productif d'intérêts; celui ouvert au Trésor est au taux d'intérêt de 1 %. Il ne pouvait dépasser 100 millions en vertu de la loi du 27 février 1887. Son maximum a été porté à 400 millions par une loi du 9 décembre 1927. Il n'est plus limité aujourd'hui, si ce n'est indirectement par l'article 62 de la loi de finances du 31 mars 1931, en vertu duquel les sommes non employées ne peuvent, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, dépasser 10 % du montant des fonds des Caisses d'Epargne.

50. — Telles sont les dispositions qui fixent les conditions de placement des fonds des Caisses d'Epargne; il faut examiner maintenant comment se pose le problème du placement de ces fonds dans le cadre des dites dispositions.

Trois faits dominant la question.

C'est d'abord l'énormité des sommes à employer. A cet égard, il nous suffira d'indiquer qu'au 31 décembre 1941 les sommes détenues par la Caisse des Dépôts et Consignations pour le compte des Caisses d'Epargne ordinaires s'élevaient à 46.001 millions, non compris le **Fonds de Réserve et de Garantie** qui, de son côté, approchait de son plafond (10 % du montant des dépôts) et atteignait 4.507 millions. A cette masse de capitaux, il faut encore ajouter les avoirs détenus par la Caisse des Dépôts et Consignations pour le compte de la Caisse Nationale d'Epargne qui, à la même date, étaient de l'ordre de 33.950 millions. La Caisse des Dépôts et Consignations gérât ainsi au titre des Caisses d'Epargne une somme totale de 84 milliards et demi à la fin de l'année 1941. Depuis lors, cette somme s'est encore accrue.

C'est ensuite la nécessité traditionnelle de bonifier les dépôts d'épargne d'un intérêt élevé. La **Commission supérieure des Caisses d'Epargne** ne manque pas à cet égard de plaider tous les ans la cause des épargnants.

C'est enfin le fait que cette énorme masse de dépôts est remboursable à vue. Il est évident que l'éventualité extrême d'un remboursement total est exclue. Mais il n'est pas moins établi qu'à certains moments de crise financière ou politique, le rythme des demandes de remboursements se précipite jusqu'à atteindre des montants extrêmement considérables. Il existe bien une disposition incluse dans l'article 3 de la loi du 20 juillet 1895 modifiée, aux termes de laquelle, en cas de force majeure, un décret peut limiter, pour les Caisses d'Epargne, les remboursements à la somme de 250 fr. par quinzaine et par livret; c'est la « clause de sauvegarde » dont la première application fut faite en 1870 et à laquelle on recourut également au début de la guerre de 1914-18 (1). Mais on ne saurait bien entendu mettre en vigueur une pareille mesure qu'en cas de nécessité absolue. Il ne faut pas se dissimuler en effet que l'application de la clause de sauvegarde, bien que cette disposition soit, théoriquement du moins, connue des déposants et qu'on puisse soutenir par suite qu'elle est tacitement acceptée par eux, n'en constitue pas moins aux yeux de beaucoup un simple manquement, sous le couvert de formes légales, aux engagements pris à leur égard. La clause de sauvegarde est d'ailleurs une arme à double tranchant en ce qu'elle est susceptible de produire des effets psychologiques désastreux.

51. — Enormité des sommes en cause, souci d'en obtenir un taux de rendement suffisant, nécessité d'assurer sans délai les remboursements, voilà donc les éléments dont l'influence sera déterminante sur la politique des placements de la Caisse des Dépôts et Consignations. Il saute aux yeux que les données du problème ainsi posées sont contradictoires; en effet, pour être en mesure de faire face à tous moments

(1) Lors des crises de 1938 et de 1939, il a pu être fait face aux demandes de retraits pourtant massives sans qu'il ait été nécessaire de recourir à la clause de sauvegarde.

aux demandes de remboursement massives qui peuvent surgir, la Caisse des Dépôts et Consignations doit se ménager d'importantes ressources liquides, c'est-à-dire garder des capitaux en compte-courant à peu près improductifs et faire des placements à court terme, qui sont peu rémunérateurs; en sens contraire, pour obtenir un taux de rendement élevé et pour pouvoir faire bénéficier les Caisses d'Epargne d'un intérêt substantiel, il lui faut investir en placements à long terme la plus grande partie possible des capitaux qui lui sont confiés.

La solution ne peut évidemment consister que dans un dosage judicieux, dicté par les circonstances politiques, intérieures ou extérieures, par la situation générale économique, financière et monétaire du pays, bref, par tous les facteurs susceptibles d'avoir une influence sur la stabilité des dépôts.

52. — L'expérience montre que les résultats obtenus par la Caisse des Dépôts et Consignations dans ce domaine ont été particulièrement heureux. Elle a pu, en effet, à la fois : constituer par prélèvement sur les revenus annuels un Fonds de Réserve et de Garantie dépassant 4 milliards et demi, à quoi il faut ajouter la plus-value du portefeuille, qui atteint, au 31 décembre 1941, environ 5.756 millions; faire face sans difficultés sérieuses aux remboursements massifs en périodes de crises, périodes qui, depuis le début du siècle, ont été nombreuses (crises de 1902-1903, de 1914, de 1926, de 1938, de 1939, pour ne citer que les plus graves); servir aux Caisses d'Epargne un intérêt dont le taux, de 1896 à 1941, n'est jamais descendu au-dessous de 3,25 %, a souvent dépassé 4 % et a même atteint 4,50 % en 1925, 1926 et 1927.

53. — Il reste à donner, pour en terminer avec la question de l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne, quelques indications chiffrées.

Au 31 décembre 1941 (1), l'avoir des Caisses d'Epargne,

(1) Nous sommes en mesure, en ce qui concerne exceptionnellement les Caisses d'Epargne, de donner des chiffres arrêtés à la date du 31 décembre 1941.

La plupart des chiffres que nous serons amenés à citer par la suite seront extraits du Rapport de la Commission de Surveillance sur les opérations de l'année 1939, qui est en raison des circonstances le dernier Rapport actuellement publié. Bien que remontant à deux ans, ils per-

porté au passif du bilan de la Caisse des Dépôts et Consignations, s'élevait à 46.001 millions, y compris les intérêts liquidés au profit des Caisses d'Epargne pour l'année 1941.

A l'actif du même bilan, l'avoir des Caisses d'Epargne était représenté par :

des liquidités en compte courant au Trésor et à la Banque de France pour	1.796 mil. 7
des bons de la Défense Nationale et valeurs à court terme pour	6.897 mil. 4
des rentes sur l'Etat et valeurs diverses évaluées à leur prix de revient (1) pour	31.283 mil. 2
des prêts et des avances à l'Etat pour	6.074 mil.
Total	46.051 mil. 3

Le Fonds de Réserve et de Garantie était représenté à l'actif du bilan par des liquidités en compte-courant	511 mil. 8
des bons de la Défense Nationale et valeurs à court terme	2.280 mil.
des rentes sur l'Etat et valeurs diverses (prix de revient)	1.308 mil. 2
des prêts et avances au Trésor	407 mil. 2
Total	4.507 mil. 2

54. — Au 31 décembre 1941, la situation financière des Caisses d'Epargne s'établissait donc comme suit :

Sommes versées par les Caisses d'Epargne à la Caisse des Dépôts et Consignations	46.001 mil.
--	-------------

mettent suffisamment de rendre compte de l'activité de la Caisse, remarque faite d'ailleurs que le présent exposé ne saurait avoir de valeur comptable.

(1) La hausse générale des cours a amené une plus-value considérable du portefeuille dont la valeur en bourse est maintenant très supérieure aux évaluations portées au bilan. Au 31 décembre 1941, cette plus-value était d'environ 5.756 millions (évaluation portée au bilan : 44.254 millions, 6 — valeur réelle du portefeuille : 50.010 millions, 7).

Report **46.001 mil**

Actif détenu par la Caisse des Dépôts et
Consignations en contrepartie de ces som-
mes :

1° Montant de l'actif tel qu'il était indiqué
au bilan (portefeuille évalué à
son prix d'achat) **46.051 mil.**

2° Plus-value boursière du
portefeuille **5.756 mil**

3° Fonds de réserve et de ga-
rantie (estimé à sa valeur
réelle) **4.545 mil.**

56.352 mil. 56.352 mil.

Excédent d'actif **10.351 mil.**

C'est assez dire combien se révèlent satisfaisants les résul-
tats obtenus par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Section IV.

La fixation annuelle du taux de l'intérêt servi aux Caisses d'Epargne par la Caisse des Dépôts et Consignations

55. — Aux termes de l'article 5 de la loi du 20 juillet 1895, tel qu'il était primitivement rédigé : « L'intérêt à servir aux Caisses d'Epargne par la Caisse des Dépôts et Consignations (était) déterminé en tenant compte du revenu des valeurs du portefeuille et du compte-courant avec le Trésor représentant les fonds provenant des Caisses d'Epargne ».

La stricte application de ce texte aurait donc conduit à attribuer aux Caisses d'Epargne, sous forme d'intérêt, l'intégralité des revenus tirés par la Caisse des Dépôts et Consignations de leurs capitaux; toutefois, en vertu de l'article 6 de la loi, un prélèvement obligatoire, qui ne pouvait être inférieur à 0,25 % du montant des dépôts devait d'abord être fait chaque année sur ces revenus, au profit du Fonds de Réserve et de Garantie dont il sera traité plus loin.

Chaque année, dans le courant du mois d'octobre, la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations et la Commission Supérieure des Caisses d'Epargne sont appelées à émettre un avis sur le taux d'intérêt à servir l'année suivante. Ce taux est, avant le 1^{er} novembre, fixé par arrêté du Ministre des Finances; toutefois, un nouvel arrêté n'intervient que lorsqu'il y a lieu de modifier le taux en vigueur l'année précédente (1).

56. — Tous les ans, la question de la fixation du taux d'intérêt faisait, avant la guerre, l'objet, au sein de la Commission Supérieure des Caisses d'Epargne, de discussions très serrées où s'affrontaient les représentants de ces Etablissements et ceux de l'Administration des Finances.

Pour les représentants des Caisses d'Epargne, l'intérêt devait être le plus fort possible : position bien naturelle de la part de personnalités dont le mandat comportait, avant tout, la défense des avantages particuliers des déposants. A l'appui de leurs desiderata, elles faisaient valoir notamment que les dépôts dans les Caisses d'Epargne, bien que remboursables à tous moments, ne peuvent, étant donné la nature particulière de la clientèle de ces Etablissements, être assimilés à des dépôts à vue ordinaires; qu'ils sont en réalité beaucoup plus stables que les dépôts en banque par exemple; que, même en cas de crise, les excédents de retraits restent relativement limités; qu'il faut encourager l'épargne en formation; que ce faisant, on diminue la thésaurisation stérile, qu'on accroît les disponibilités de la Caisse des Dépôts et Consignations et par là le concours qu'elle peut apporter aux finances publiques et à l'économie générale, etc...

Bref, ils souhaitaient que la Caisse des Dépôts et Consignations réduisît au minimum le plus strict les sommes conservées liquides, qu'elle employât le plus possible de capitaux en placements rémunérateurs à long terme, qu'elle distribuât enfin aux Caisses d'Epargne l'intégralité des revenus sous la seule déduction du prélèvement imposé par la loi pour l'accroissement du Fonds de Réserve et de Garantie.

57. — Quant à l'Administration, elle ne méconnaissait cer-

(1) Jusqu'à 1940 le taux était fixé non par arrêté, mais par décret.

tes pas que la plupart des déposants des Caisses d'Épargne sont en effet des gens de condition modeste dont les dépôts constituent bien de l'épargne en formation et présentent un certain degré de stabilité. Mais elle observait qu'à cette clientèle s'ajoute, surtout depuis les augmentations successives du maximum des livrets, celle de nombreux petits commerçants et artisans qui, faisant même parfois ouvrir un compte au nom de chacun des membres de leur famille, déposent à la Caisse d'Épargne leurs fonds de roulement; les livrets de cette catégorie sont essentiellement instables et mobiles.

L'Administration inclinait donc à la prudence dans la détermination du montant des sommes à conserver liquides; cette tendance ne saurait surprendre personne, puisqu'aussi bien c'est elle qui a la responsabilité d'assurer les remboursements.

Elle remarquait en outre que dans la fixation du taux d'intérêt des Caisses d'Épargne, on ne pouvait faire abstraction des répercussions de ce taux sur le taux général de l'argent à court terme. Il n'est pas douteux, en effet, que le fait d'accorder un intérêt trop élevé aux déposants des Caisses d'Épargne risque d'entraîner des perturbations sur le marché monétaire et est, en tous cas, de nature à contrecarrer l'action gouvernementale, toujours orientée vers une baisse du loyer de l'argent à court terme. Les divers éléments qui traduisent à un moment donné l'état du marché monétaire (taux de l'escompte des effets de commerce, taux des avances à 30 jours de l'Institut d'émission, taux des opérations de crédit à courte échéance pratiquées par les Banques, taux d'émission des bons du Trésor, taux d'intérêt des Caisses d'Épargne) sont dans une interdépendance réciproque; c'est là un fait dont on ne peut pas ne pas tenir compte.

58. — Comme il arrive souvent en présence de deux tendances aussi opposées, les solutions adoptées en pratique ont été intermédiaires.

D'une part, la Caisse, nous l'avons dit, ne s'est jamais départie de ses règles de prudence et elle a toujours conservé des liquidités importantes, beaucoup plus importantes que la Commission supérieure ne l'eût souhaité.

D'autre part, le taux de l'intérêt servi aux Caisses d'Épar-

gne a toujours été relativement élevé; la Caisse distribuait aux Caisses d'Epargne la totalité des revenus, après déduction des prélèvements effectués au profit du Fonds de Réserve et de Garantie.

59. — Ces prélèvements constituaient d'ailleurs un frein et ils contribuaient à maintenir le taux d'intérêt dans des limites raisonnables, permettant ainsi d'éviter une disparité par trop choquante entre ce taux et les taux pratiqués sur le marché monétaire.

Mais il vint un moment où le Fonds de Réserve et de Garantie qui, suivant la loi, ne peut dépasser 10 % du montant des dépôts, fut près d'atteindre son plafond. A défaut d'une modification de la loi de 1895, il allait donc devenir impossible de continuer à l'alimenter, et un précieux élément régulateur allait ainsi disparaître.

60. — C'est pour remédier à cette situation que le décret-loi du 14 juin 1938 institua un second Fonds de Réserve, sous le nom de **Fonds de Compensation**, auquel devaient être versés les trop-pleins annuels du Fonds de Réserve et de Garantie préexistant et qui devait servir, le cas échéant, à maintenir, en dépit de diminutions éventuelles de revenus pendant une année déterminée, le taux fixé pour l'année précédente.

Ce Fonds de Compensation n'a eu d'ailleurs qu'une existence éphémère : il a été supprimé par le décret-loi du 12 novembre 1938, qui décida que les excédents du Fonds de Réserve et de Garantie, lorsque ce Fonds dépasserait 10 % des dépôts, seraient tout simplement versés au budget général. La loi du 18 décembre 1940 précisa que les ressources provenant de cette origine seraient affectées à la couverture de dépenses concernant l'aide à l'agriculture, le logement populaire et les œuvres intéressant la famille et la jeunesse.

61. — Mais ces mesures ne pouvaient évidemment pas procurer une réduction suffisante du taux d'intérêt servi aux Caisses d'Epargne, à une époque où tous les efforts du Gouvernement tendent à obtenir une baisse très importante du loyer de l'argent et y réussissent, grandement facilités qu'ils sont par l'abondance des capitaux artificiellement créés depuis deux ans. Il fallait que le taux des intérêts servis aux

Caisses d'Epargne put être mis progressivement en harmonie avec le taux moyen pratiqué sur le marché monétaire : ce fut le but de la loi du 18 décembre 1940, modifiée par celle du 31 octobre 1941.

62. — En vertu de ces textes, le régime en vigueur est actuellement le suivant :

L'intérêt à servir aux Caisses d'Epargne ordinaires par la Caisse des Dépôts et Consignations est déterminé (1) en tenant compte non seulement des revenus tirés des emplois effectués, mais encore de la **situation du marché monétaire**.

Autre innovation : le nouveau régime établit une distinction entre les déposants des Caisses d'Epargne suivant le degré de plus ou moins grande stabilité de leurs dépôts, les dépôts les plus stables bénéficiant d'une rémunération préférentielle.

En effet, dans le cas où l'intérêt est fixé à un taux inférieur à celui qui résulterait de la seule prise en considération du revenu des fonds provenant des Caisses d'Epargne, une **bonification** dont le taux est fixé par arrêté ministériel, est accordée aux déposants qui n'auront pas effectué au cours de l'année un total de retraits dépassant 8.000 fr. (10.000 fr. à partir de 1943). Cette bonification, qui est allouée aux déposants de la Caisse Nationale d'Epargne comme à ceux des Caisses d'Epargne ordinaires, est remboursée aux Etablissements des deux catégories par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cette disposition nouvelle trouvera son application pour la première fois en 1942, année pour laquelle le taux de l'intérêt à servir par la Caisse des Dépôts et Consignations a été fixé à 2,75 % et celui de la bonification à 0,50 %.

Il est à noter que le maximum prévu pour les retraits n'entraînant pas la perte du droit à la bonification ayant été fixé au chiffre relativement élevé de 8.000 fr. pour 1942 et de 10.000 fr. pour les années suivantes, la très grande majorité des déposants seront susceptibles de profiter de cette bonification.

(1) Les variations du taux de l'intérêt ont lieu comme précédemment par fractions indivisibles de 0,25 %.

Section V.

Le Fonds de Réserve et de Garantie des Caisses d'Epargne

63. — Aux termes de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1895, chaque Caisse d'Epargne doit se constituer un Fonds de Réserve et de Garantie qui lui est propre et qui constitue sa fortune personnelle. Ce fonds de réserve est alimenté par la différence (0,75 % au maximum) entre le taux de l'intérêt reçu par la Caisse d'Epargne de la Caisse des Dépôts et Consignations et le taux servi par la Caisse d'Epargne à ses déposants, ou plus exactement par ce qu'il reste de cette différence d'intérêts après couverture des frais d'administration de l'Etablissement.

La Caisse des Dépôts et Consignations n'intervient pas dans la gestion de la fortune personnelle des Caisses d'Epargne.

64. — A la différence de ces Fonds de Réserve particuliers à chaque Etablissement, le **Fonds de Réserve et de Garantie** constitué et géré par la Caisse des Dépôts et Consignations est commun à toutes les Caisses.

Aux termes de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1895, modifié en dernier lieu par l'article 3 de la loi du 18 décembre 1940, le Fonds de Réserve et de Garantie est alimenté par la différence entre les revenus tirés par la Caisse des Dépôts et Consignations des fonds provenant des Caisses d'Epargne et les intérêts qu'elle sert à ces Etablissements; par les revenus que procure l'emploi des ressources mêmes du Fonds de Réserve et de Garantie; par les retenues d'intérêts imposées aux personnes qui, contrevenant à la loi, se font ouvrir plusieurs livrets.

Le Fonds de Réserve et de Garantie ne peut dépasser 10 % du montant des dépôts. Lorsqu'il y a un excédent, il est, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, versé au Budget général pour être affecté à des dépenses d'intérêt social.

65. — Peuvent seuls être imputés sur le Fonds de Réserve et de Garantie :

1° Les pertes qui viendraient à résulter soit de différences

d'intérêts, soit d'opérations ayant pour but d'assurer le service des remboursements;

2° Les sommes à prélever soit à titre définitif, soit à titre d'avance remboursable, en cas d'insuffisance de la fortune personnelle d'une Caisse d'Epargne pour faire face aux pertes qu'elle aurait subies;

3° Les frais de contrôle sur place (1.195.000 fr.) et sur pièces (400.000 fr. au maximum) des opérations des Caisses d'Epargne par les services du Ministère des Finances;

4° Sur décision du Ministre des Finances, les dépenses exceptionnelles dont la nature intéresse l'ensemble des Caisses d'Epargne.

Géré par la Caisse des Dépôts et Consignations, le Fonds de Réserve et de Garantie atteignait, au 31 décembre 1941, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, la somme de 4.507 millions 2 (évaluation portée au bilan).

Section VI.

Les Rapports de la Caisse Nationale d'Epargne et de la Caisse des Dépôts et Consignations

66. — Les dispositions de la loi du 20 juillet 1895 modifiée sont applicables à la Caisse Nationale d'Epargne, à l'exception de celles concernant la fixation de l'intérêt à servir par la Caisse des Dépôts et Consignations, le Fonds de Réserve et de Garantie, la fortune personnelle des Caisses d'Epargne, la Commission Supérieure des Caisses d'Epargne, et de quelques autres de moindre importance.

Les fonds reçus par la Caisse Nationale d'Epargne sont, comme ceux reçus par les Caisses d'Epargne ordinaires, versés à la Caisse des Dépôts et Consignations. Mais le compte ouvert par la Caisse des Dépôts et Consignations à la Caisse Nationale d'Epargne est unique; aussi bien la Caisse Nationale d'Epargne, malgré la multiplicité de ses guichets, constitue-t-elle un Etablissement unique. Son compte est tenu à Paris.

67. — La Caisse des Dépôts et Consignations emploie les fonds que lui verse la Caisse Nationale d'Epargne, suivant les

mêmes règles que ceux des Caisses d'Epargne ordinaires; mais, et c'est là un point important, il est admis que la Caisse Nationale d'Epargne devient propriétaire des valeurs acquises pour l'emploi de ses capitaux alors que, ainsi que nous l'avons vu, le portefeuille constitué par l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne ordinaires reste la propriété de la Caisse des Dépôts et Consignations et forme pour celle-ci un actif en contre-partie de sa dette en numéraire vis-à-vis des Caisses d'Epargne ordinaires.

Il en résulte qu'il n'y a pas lieu de fixer un taux d'intérêt à servir par la Caisse des Dépôts et Consignations à la Caisse Nationale d'Epargne. La Caisse des Dépôts et Consignations se contente de créditer le compte de cette dernière des produits de son portefeuille et la Caisse Nationale d'Epargne utilise ces produits selon ses besoins. Aux termes de l'article 21 de la loi de 1895 modifiée, le taux de l'intérêt servi par la Caisse Nationale d'Epargne à ses déposants doit être inférieur de 1 % à celui que la Caisse des Dépôts et Consignations sert aux Caisses d'Epargne ordinaires. L'excédent des produits du portefeuille de la Caisse Nationale d'Epargne, après couverture de ses charges d'intérêt et de ses frais d'administration, est, depuis l'intervention de l'article 22 de la loi de finances du 24 décembre 1934, versé au Budget général. Précédemment, cet excédent venait accroître la dotation de l'Institution.

68. — Le portefeuille détenu par la Caisse des Dépôts et Consignations pour le compte de la Caisse Nationale d'Epargne s'élevait, au 31 décembre 1941, à la somme totale de 33.957 millions 7, y compris le Fonds de Dotation. Il était constitué :

par des bons de la Défense Nationale et des valeurs à court terme pour	4.445 mil. 4
par des rentes sur l'Etat et valeurs diverses pour	23.642 mil. 7
par des prêts et des avances au Trésor pour	4.384 mil. 6
	32.472 mil. 7

Les liquidités conservées pour la Caisse Nationale d'Épargne dépassaient, à la même date, 1.485 millions et étaient placées en compte-courant au Trésor et à la Banque de France.

CHAPITRE II

LES DÉPOTS DES SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS

69. — La Mutualité, a-t-on dit, est aussi ancienne que le sentiment qui pousse les hommes à s'unir pour lutter contre les difficultés de la vie. On a pu découvrir les manifestations de cet esprit de solidarité aux époques les plus reculées chez les anciens peuples de l'Orient; en Grèce, dans les **synédries**; dans le monde romain et gallo-romain : **collèges funéraires, confréries religieuses et charitables**; dans notre moyen-âge : **gildes, hanses, confréries, corporations professionnelles**.

La Révolution, en prohibant les réunions et associations entre citoyens (loi du 14 juin 1791) arrêta radicalement l'essor des sociétés de secours mutuels. Le décret du 18 août 1792 supprimant les congrégations, le Code pénal, dans son article 291, la loi du 10 avril 1834, qui aggravait le régime établi par le Code pénal, furent autant d'entraves au développement des institutions mutualistes.

La liberté totale de réunion et d'association fut accordée par le décret du 28 juillet 1848; mais ce régime ne dura pas ; aussi bien l'Etat ne pouvait-il se désintéresser des sociétés de secours mutuels : il fut bientôt amené à prendre à leur égard des dispositions législatives.

La loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels distinguait deux catégories d'organismes : **les sociétés de secours mutuels libres** et **les sociétés de secours mutuels reconnues comme établissements d'utilité publique**. Le décret organique du 26 mars 1852, qui devait constituer pendant 46 ans la charte de la mutualité, en ajouta une troisième : **les sociétés de secours mutuels approuvées**. Ajour-

d'hui, les sociétés de secours mutuels sont régies par la loi du 1^{er} avril 1898, à laquelle, du reste, d'assez nombreuses modifications ont été apportées.

70. — Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, « les Sociétés de secours mutuels sont des associations de prévoyance qui se proposent d'atteindre un ou plusieurs des buts suivants : assurer à leurs membres participants ou à leurs familles des secours en cas de maladie, blessures ou infirmités, leur constituer des pensions de retraites, contracter à leur profit des assurances individuelles ou collectives en cas de vie, de décès ou d'accidents, pourvoir aux frais des funérailles et allouer des secours aux ascendants, aux veufs, veuves ou orphelins des membres participants décédés ».

Les différentes catégories d'organismes mutualistes existant actuellement sont les suivantes :

71. — Les Sociétés de secours mutuels libres et unions de Sociétés de secours mutuels libres. — A la vérité, malgré leur nom, ces organismes ne jouissent plus aujourd'hui de la liberté que la loi de 1898 leur avait laissée : en vertu de modifications apportées à cette loi par le décret-loi du 28 août 1937, elles ne peuvent fonctionner qu'après enregistrement de leurs statuts au Ministère du Travail; leurs emplois de fonds et les modalités de constitution des retraites qu'elles accordent sont réglementées par le même texte.

Nous ne nous occuperons pas dans le présent chapitre de cette catégorie de sociétés de secours mutuels : elles sont bien admises à déposer leurs fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations; mais le régime spécial concernant les autres catégories d'organismes mutualistes ne leur est pas applicable; leurs dépôts sont reçus au titre des « Etablissements publics et autres Etablissements assimilés »; ils sont bonifiés d'un intérêt de 1 %.

72. — Les Sociétés de secours mutuels et unions de sociétés de secours mutuels approuvées par arrêté du Ministre du Travail. — Ces organismes sont soumis à une réglementation plus étroite; ils bénéficient par ailleurs d'encouragements de l'Etat sous la forme d'avantages divers.

73. — Les Sociétés de secours mutuels et unions de Sociétés de secours mutuels reconnues comme établissements d'uti-

lité publique par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique. — Ces Sociétés et Unions jouissent des mêmes avantages que les Sociétés et Unions de Sociétés de secours mutuels approuvées; le rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations à leur égard est identique.

74. — **Les Caisses autonomes mutualistes.** — Les Sociétés et Unions de Sociétés de secours mutuels peuvent, en vertu de l'article 27 de la loi du 1^{er} avril 1898 modifiée, constituer des Caisses autonomes ayant notamment pour objet de servir des pensions de retraites ou de réaliser l'assurance en cas de vie, de décès ou d'accidents. Ces caisses sont autonomes en ce sens qu'elles ont une administration séparée, qu'elles sont distinctes au point de vue comptable et financier de la Société ou de l'Union qui les a fondées; mais elles n'ont pas une personnalité civile propre.

75. — Mentionnons enfin les **Caisses de Secours d'ouvriers mineurs**. Ces derniers organismes ont fait l'objet d'une législation spéciale (loi du 29 juin 1894); mais ils sont admis à déposer leurs fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations aux mêmes conditions que les Sociétés de secours mutuels approuvées.

76. — Le Service des Sociétés de secours mutuels à la Caisse des Dépôts et Consignations comporte la tenue de trois comptes :

- les comptes de fonds libres,
- les comptes de fonds de retraites,
- le compte du fonds de dotation.

Section I.

Les comptes de fonds libres

77. — Sous l'empire du décret du 26 mars 1852, les Sociétés de secours mutuels approuvées ne pouvaient placer leurs fonds que de deux façons :

Soit en dépôt dans les Caisses d'Epargne, où leurs comptes pouvaient, d'ailleurs, comme actuellement, atteindre un maximum plus élevé que ceux des déposants ordinaires;

Soit en dépôt à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Elles n'étaient autorisées à garder en caisse que 1.000 fr. ou 3.000 fr., suivant qu'elles comptaient moins ou plus de 100 membres.

78. — La loi du 1^{er} avril 1898 et les textes qui ont suivi ont beaucoup élargi les possibilités des organismes en matière de placements.

Actuellement, les Sociétés et Unions de Sociétés de secours mutuels approuvées peuvent employer leurs capitaux :

en dépôt à un compte de chèques-postaux, à la Banque de France, aux Caisses d'Epargne (maximum : 100.000 fr.), à la Caisse des Dépôts et Consignations;

en valeurs d'Etat ou jouissant de la garantie de l'Etat, en valeurs de la Caisse Autonome d'Amortissement, en obligations du Crédit Foncier, en obligations et bons de chemins de fer, en obligations et bons négociables des départements, communes et syndicats de communes;

à concurrence de 25 % de l'actif placé, en placements immobiliers, prêts hypothécaires, prêts à divers organismes énumérés par la loi (article 20 de la loi du 1^{er} avril 1898 modifiée) sous réserve parfois d'une autorisation ministérielle et de garanties spéciales.

Les placements des Caisses autonomes mutualistes (article 27 de la loi) peuvent porter sur les mêmes catégories d'emplois et en outre sur quelques autres.

Les titres et valeurs mobilières appartenant aux différents organismes, qu'ils soient nominatifs ou au porteur, sont obligatoirement déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations.

79. — Celle-ci est donc appelée à recevoir les sommes en numéraire que les organismes jugent bon de lui confier et l'intégralité de leur portefeuille.

A cet effet, elle tient un compte particulier au nom de chaque Société ou Union de Sociétés de secours mutuels approuvées ou de chaque Caisse autonome mutualiste. Ces comptes particuliers sont ouverts dans les écritures de la Direction Générale pour les organismes de Paris et dans les écritures des préposés pour ceux des départements; dans les localités où il n'existe pas de préposé, les Sociétés de secours mutuels peuvent être exceptionnellement autorisées à faire

leurs dépôts et retraits à la caisse du Percepteur et, à défaut, à celle du Receveur des Postes, agissant en la circonstance comme représentant de la Caisse des Dépôts et Consignations.

80. — En règle générale, les retraits des sociétés de secours mutuels nécessitent la double intervention du Président et du Trésorier : le Président signe une demande de remboursement qu'il adresse à la Caisse des Dépôts et Consignations; le Trésorier encaisse les fonds et donne quittance. Cette procédure, qui donne de très sérieuses garanties, est du reste appliquée, comme aux opérations des Sociétés de secours mutuels, à celles de la plupart des autres organismes et établissements qui ont des comptes de dépôts à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Depuis quelques années, les Sociétés de secours mutuels et les Caisses autonomes mutualistes sont autorisées à tirer des chèques sur les comptes qui leur sont ouverts. Leurs opérations ont été par là grandement facilitées. Toutefois, la Caisse des Dépôts et Consignations s'est trouvée dans l'obligation de prendre des mesures pour éviter que les Sociétés ne profitent abusivement de la faculté qui leur était donnée et ne fassent payer directement par elle les prestations qu'elles versent à des titres divers à leurs adhérents; la Caisse des Dépôts et Consignations serait ainsi devenue en quelque sorte le Caissier des organismes; elle aurait dû effectuer pour leur compte le paiement d'une multitude de chèques, ce qui eût excessivement alourdi sa tâche. Pour éviter cela, il lui a suffi d'exiger que tous les chèques tirés par les Sociétés de secours mutuels fussent barrés.

Les dépôts et retraits opérés par les Sociétés de secours mutuels sont inscrits à leur compte avec valeur du jour même où ils sont faits. L'intérêt servi par la Caisse des Dépôts et Consignations est liquidé en fin d'année et capitalisé si l'organisme bénéficiaire n'en retire pas le montant.

81. — De 1852 jusqu'à une date toute récente, le taux de cet intérêt est resté traditionnellement fixé à 4,50 % (décret du 26 mars 1852, article 13). En vertu de la loi du 1^{er} avril 1898, la charge qui en résulte est couverte par les revenus que la Caisse des Dépôts et Consignations tire de l'emploi

des fonds déposés en numéraire par les organismes et, en cas d'insuffisance de ces revenus, par une contribution de l'Etat pour laquelle un crédit serait éventuellement inscrit au budget du Ministère du Travail. Un décret fixe, au commencement de chaque année, après avis de la Commission de Surveillance, la part de l'intérêt dont la Caisse des Dépôts et Consignations peut supporter la charge, d'après les revenus qu'elle a elle-même tirés du placement des fonds des Sociétés de secours mutuels pendant l'année précédente.

Depuis de longues années, ces revenus ont été suffisants pour que la Caisse des Dépôts et Consignations pût supporter seule, sans recourir à un concours budgétaire, la lourde charge que représentaient les intérêts dont il s'agit. Mais, en 1941, la question s'est posée de savoir s'il pourrait encore en être ainsi à l'avenir; la baisse très accentuée du loyer de l'argent à laquelle on assistait ne pouvait manquer de se faire sentir progressivement sur les revenus des placements de la Caisse des Dépôts et Consignations et il fallait, par conséquent, s'attendre à voir diminuer dans les prochaines années, la productivité du portefeuille constitué par l'emploi des fonds des Sociétés de secours mutuels.

D'autre part, quelque grande que pût être l'utilité sociale des organismes mutualistes et partant les raisons qu'avait l'Etat de leur prodiguer sa sollicitude, il n'en restait pas moins que le taux de 4,50 % accordé à ces organismes pour leurs dépôts à la Caisse des Dépôts et Consignations était excessif. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'ils s'agit de dépôts à vue; bien qu'ils soient, sans doute, plus stables que ceux des Caisses d'Epargne, la Caisse des Dépôts et Consignation est obligée de tenir compte du fait qu'ils sont toujours immédiatement exigibles et que les demandes de remboursement peuvent, en certaines circonstances, prendre brusquement une grande ampleur (cas d'épidémie, par exemple, obligeant les Sociétés de secours mutuels à payer de nombreux secours à la maladie ou au décès); il lui faut donc garder des liquidités importantes, ce qui n'est pas sans diminuer le taux de rendement de ses placements.

82. — Aussi a-t-on été conduit à envisager une réduction du taux d'intérêt garanti par la loi.

Pour réaliser cette réforme, on aurait pu sans doute se contenter de modifier la loi de 1898 et insérer purement et simplement dans cette loi les nouvelles dispositions jugées convenables. Le taux de l'intérêt aurait ainsi été fixé à titre permanent par la loi elle-même, comme il l'avait été jusqu'alors; tout nouveau changement de ce taux aurait par la suite nécessité une nouvelle modification de la loi.

Il a été procédé d'une autre manière : un article inséré dans la loi de Finances du 31 décembre 1941 (article 56) a décidé que « les taux et conditions d'attribution des intérêts servis aux comptes courants disponibles des Sociétés de secours mutuels et des Caisses autonomes mutualistes par la Caisse des Dépôts et Consignations sont fixés, après avis de la Commission de Surveillance de cet Etablissement, par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances ».

83. — Et en vertu de l'arrêté ministériel qui a été pris le 29 avril 1942, le régime applicable est actuellement le suivant :

Les Sociétés de secours mutuels ne bénéficient plus du taux de 4,50 % que jusqu'à concurrence d'un capital de un million. Pour les sommes qu'elles déposent en sus de ce maximum, le taux de l'intérêt est ramené à 3,50 %.

Les Caisses autonomes mutualistes reçoivent un intérêt de 3,50 % jusqu'à concurrence de dix millions. Pour leurs dépôts excédant cette limite, il ne leur est accordé qu'un intérêt de 1 %, égal au taux généralement servi par la Caisse des Dépôts et Consignations aux différents comptes de dépôts.

On voit que la réduction des intérêts précédemment alloués aux organismes mutualistes a été très modérée et qu'il a été largement tenu compte du caractère bienfaisant de ces organismes, qui leur vaut d'être l'objet de la part des pouvoirs publics d'une sollicitude toute particulière.

84. — Outre les dépôts en numéraire qu'elle reçoit des Sociétés de secours mutuels aux conditions qui viennent d'être exposées, la Caisse des Dépôts et Consignations reçoit également les titres et valeurs mobilières appartenant à ces Sociétés.

Jusqu'à l'intervention du décret-loi du 30 octobre 1935, qui a modifié l'article 20 de la loi de 1898, le dépôt à la Caisse

des Dépôts et Consignations de ces titres n'était obligatoire que s'ils étaient sous la forme **au porteur**. Depuis 1935, les Sociétés et Unions de Sociétés de secours mutuels approuvées et reconnues d'utilité publique ainsi que les Caisses autonomes mutualistes sont obligatoirement tenues de remettre à la Caisse des Dépôts et Consignations tous leurs titres, qu'ils soient **nominatifs** ou **au porteur**. La Caisse des Dépôts et Consignations en assure la garde, encaisse les arrérages, coupons, capitaux de remboursement le cas échéant et porte le montant de ces encaissements au crédit de l'organisme, le tout gratuitement.

85. — Enfin, la Caisse des Dépôts et Consignations procède sur demande des représentants qualifiés des organismes aux achats, souscriptions, ventes de titres qu'ils décident d'effectuer, moyennant le simple remboursement des frais de courtage. Les Sociétés de secours mutuels et Caisses autonomes ne sont pas tenues, pour leurs opérations d'achat et de souscription, de faire appel à l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations; il a été plusieurs fois question de les y obliger. Cette mesure aurait l'avantage d'assurer l'exacte application de la loi, qui veut que tous les titres soient en dépôt à la Caisse des Dépôts et Consignations; elle permettrait d'autre part de mieux faire observer les règles légales fixant la liste des placements autorisés; en effet, bien que la Caisse des Dépôts et Consignations ne soit pas chargée du contrôle des opérations des Sociétés de secours mutuels, elle serait amenée à signaler à ces Sociétés et au besoin au Ministère du Travail les demandes d'emploi qui lui paraîtraient irrégulières.

86. — A la date du 31 décembre 1939, les fonds libres déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations par les Sociétés et Unions de Sociétés de secours mutuels approuvées et reconnues d'utilité publique et par les Caisses autonomes mutualistes s'élevaient au total de 737 millions pour 15.231 comptes particuliers.

A la même date, la Caisse des Dépôts et Consignations détenait pour le compte de ces organismes 11.580.000 fr. de rentes sur l'Etat et des obligations et valeurs diverses pour un capital nominal de 2.365 millions.

Section II.

Les comptes de Fonds de Retraites

87. — Indépendamment des comptes de Fonds libres dont elles sont titulaires, les Sociétés et Unions de Sociétés de secours mutuels peuvent avoir à la Caisse des Dépôts et Consignations des comptes spéciaux dits « de Fonds communs inaliénables de Retraites ».

Les Fonds communs inaliénables de Retraites tirent leur origine du décret du 26 avril 1856. Ils sont aujourd'hui régis notamment par les articles 21 et 23 de la loi du 1^{er} avril 1898.

Le Fonds de Retraites n'est pas toujours représenté par des capitaux déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations : il peut être constitué, en tout ou en partie, par des immeubles.

Les Fonds de Retraites déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations ne comportent, en règle générale, que du numéraire; très exceptionnellement, ils comprennent des titres que la Caisse des Dépôts et Consignations administre de la même manière que ceux déposés au compte courant disponible des Sociétés.

Les comptes sont tenus par la Direction Générale aussi bien pour les Sociétés de secours mutuels des départements que pour celles de Paris; les préposés interviennent cependant pour la réception des versements ainsi que pour les paiements auxquels ces comptes donnent lieu.

Les Sociétés de secours mutuels peuvent accroître par de nouveaux versements l'importance de leurs « Fonds de Retraites » déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations; ces versements doivent être préalablement autorisés par le Ministre du Travail pour les organismes de Paris et par le Préfet pour ceux des départements.

Les Fonds de Retraites étant inaliénables, les organismes ne peuvent retirer les capitaux qui en dépendent.

88. — Les intérêts bonifiés par la Caisse des Dépôts et Consignations sont liquidés annuellement. Ils sont calculés au taux de 4,50 % ou au taux pratiqué par la Caisse natio-

nale des retraites pour la vieillesse pour les opérations effectuées par elle en vertu de la loi du 20 juillet 1886 si ce dernier taux est supérieur à 4,50 %, ce qui n'est pas le cas actuellement. En cas d'insuffisance des revenus tirés par la Caisse des Dépôts et Consignations des emplois de fonds correspondants la somme nécessaire pour parfaire le taux d'intérêt fixé par la loi comme il vient d'être dit serait fournie par un crédit budgétaire.

89. — Les Sociétés de secours mutuels peuvent utiliser leurs Fonds de Retraites de deux manières :

Elles peuvent retirer annuellement les intérêts servis par la Caisse des Dépôts et Consignations et s'en servir soit pour payer directement des pensions viagères ou des allocations annuelles de vieillesse, soit pour effectuer des versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse sur des livrets individuels au nom de leurs sociétaires. Les demandes de retrait des intérêts doivent être adressées au Ministère du Travail par l'intermédiaire des Préfets; le Ministère du Travail statue et, s'il y a lieu, transmet la demande à la Caisse des Dépôts et Consignations pour exécution.

90. — Deuxième méthode : les Sociétés de secours mutuels peuvent aussi demander la constitution à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse au profit de leurs adhérents de rentes viagères immédiates à capital réservé. Les fonds nécessaires sont prélevés sur le compte de Fonds de Retraites de la Société et, au décès du titulaire, ils sont réintégrés à ce compte. L'opération est subordonnée à une autorisation du Ministère du Travail. Lorsque le taux pratiqué par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse pour les rentes immédiates est inférieur à 4,50 % — c'est actuellement le cas — l'Etat accorde, à titre de subvention, une somme complémentaire telle que, versée à capital aliéné, elle porte le montant de la rente à celui qu'elle aurait atteint si le taux pratiqué par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse était de 4,50 %.

91. — A la date du 31 décembre 1939, l'ensemble des Fonds communs inaliénables de Retraites détenus par la Caisse des Dépôts et Consignations s'élevait en numéraire à 354 millions, non compris les capitaux immobilisés à la

Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, qui atteignaient de leur côté 249 millions.

Section III.

Le Fonds de Dotation des Sociétés de Secours Mutuels

92. — Ici, il ne s'agit plus de comptes particuliers ouverts au nom des différents organismes, mais d'un compte unique, tenu par la Direction Générale.

Le Fonds de Dotation des Sociétés de secours mutuels tire son origine du décret du 27 mars 1852 qui a ordonné le prélèvement de 10 millions sur le produit de la vente des biens de la Famille d'Orléans et le versement de cette somme à la Caisse des Dépôts et Consignations à intérêts à 4,50 %; les revenus de la Dotation ainsi constituée étaient à l'origine exclusivement affectés à venir en aide aux Sociétés de secours mutuels en difficultés ou nouvellement créées. En 1856, une partie des revenus fut utilisée pour subventionner les « Fonds communs inaliénables de Retraites »; par la suite, tous les revenus reçurent cette destination; ils devinrent même insuffisants et, à partir de 1881, un crédit budgétaire y fut ajouté chaque année.

93. — En vertu d'un décret du 24 mars 1860, les capitaux disponibles de la Dotation furent convertis en rente 3 %; ils sont actuellement représentés par une inscription de 557.000 fr. de rente 3 %.

Outre les revenus annuels de ces rentes, le Fonds de Dotation est alimenté par des crédits annuellement inscrits au budget du Ministère du Travail (1); il reçoit aussi les sommes provenant de la liquidation des Sociétés de secours mutuels dissoutes et les trois cinquièmes des sommes provenant des comptes prescrits des Caisses d'Épargne.

94. — Le compte du Fonds de Dotation est débité des subventions allouées aux Sociétés de secours mutuels par arrê-

(1) Les recettes de cette nature se sont élevées pour les cinq dernières années à : 1937 : 77 m. ; 1938 : 113 m. ; 1939 : 125 m. ; 1940 : 147 m. ; 1941 : 88 m.

tés du Ministre du Travail, des bonifications de pensions ou d'intérêts accordées à ces Sociétés et des frais de fonctionnement des services de la Mutualité au Ministère du Travail.

95. — Avant l'intervention de la loi du 18 juillet 1937, la Caisse des Dépôts et Consignations ne bonifiait d'aucun intérêt les sommes qu'elle détenait en numéraire au titre du Fonds de Dotation; depuis 1937, ces sommes, exception faite de celles provenant des arrérages du titre de rente 3 % constituant la Dotation proprement dite et des crédits budgétaires non encore utilisés, portent intérêt au taux de 1 %. L'application de ces nouvelles dispositions a nécessité le dédoublement du compte du Fonds de Dotation, qui se subdivise aujourd'hui en deux sous-comptes.

96. — Au 31 décembre 1939, le compte du Fonds de Dotation atteignait environ 119 millions en numéraire, non compris le capital représenté par le titre de 557.000 fr. de rente 3 %.

CHAPITRE III

LES DÉPOTS

DES ORGANISMES D'ASSURANCES SOCIALES

97. — Quelques indications très rapides sur l'organisation administrative des Assurances sociales sont d'abord indispensables.

Le service des Assurances sociales pour les assurés du Commerce et de l'Industrie relève du Ministère du Travail.

A l'échelon régional, il est confié à quinze **services régionaux**, placés sous l'autorité du Ministre, qui ont pour attributions essentielles : d'opérer l'immatriculation des assurés et leur radiation; de tenir le compte individuel de chaque assuré et d'y inscrire les cotisations versées pour lui; de ventiler le produit des cotisations entre les différents risques selon les proportions fixées chaque année par arrêté du Ministre du Travail; enfin d'attribuer aux différents organismes les sommes revenant à chacun d'eux.

Les Caisses d'Assurances sociales proprement dites sont de deux sortes, suivant la nature des risques qu'elles assurent.

Les risques maladie-maternité sont gérés à la base par les **caisses primaires maladie-maternité** (libres ou départementales); au second degré par quinze **Unions Régionales**, chargées essentiellement de la réassurance des Caisses primaires de leur ressort; au sommet, par la **Caisse générale de garantie**, qui est chargée notamment de la garantie des Unions Régionales.

Les risques vieillesse-invalidité-décès sont couverts par une organisation à deux degrés: à la base, ils sont gérés par des **caisses primaires vieillesse-invalidité-décès** (au nombre

desquelles se trouve la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse) et par des **Caisses primaires vieillesse-décès**; au sommet, la **Caisse générale de Garantie** gère le Fonds de Majoration, qui a pour objet d'assurer le complément des rentes vieillesse. La substitution du régime de la répartition à celui de la capitalisation, décidée par la loi du 14 mars 1941, entraînera sans doute d'importantes modifications dans l'organisation administrative des Assurances sociales; ces modifications sont encore à l'étude.

Les Assurances sociales dans l'agriculture relèvent du Ministère de l'Agriculture; leur organisation est différente, mais les règles de dépôt et de placement de fonds établies par les articles 32 et 33 du décret-loi du 28 octobre 1935 sur les Assurances sociales dans le commerce et l'industrie sont également applicables aux organismes des Assurances sociales agricoles.

98. — La Caisse des Dépôts et Consignations intervient à un double titre dans le fonctionnement des Assurances sociales; d'une part, elle gère la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, dont une section spéciale constitue une caisse primaire vieillesse-invalidité-décès fonctionnant dans les mêmes conditions que les autres Caisses primaires, à cette différence près qu'elle groupe un plus grand nombre d'assurés; d'autre part, elle est chargée — et c'est ce qui va faire l'objet du présent chapitre — de recevoir et de gérer les sommes attribuées aux différents organismes.

99. — Les Caisses d'Assurances sociales ne peuvent conserver par devers elles des sommes excédant un maximum variable suivant l'importance des organismes, fixé par arrêté du Ministre du Travail et des Finances du 25 mai 1938 (1). Dès que ce maximum est dépassé, l'excédent doit être aussitôt versé à un compte dit de « **Disponibilités courantes** » ouvert soit à la Banque de France, soit au service des chèques-postaux, soit à la Caisse des Dépôts et Consignations : tout dépôt dans une banque privée est interdit. Les comptes de disponibilités courantes ne peuvent eux-

(1) L'arrêté du 25 mai 1938 a été tout récemment modifié par un nouvel arrêté du Secrétaire d'Etat au Travail et du Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances en date du 16 septembre 1942.

mêmes dépasser un maximum également fixé par l'arrêté du 25 mai 1938, dès que ce maximum est dépassé, l'organisme doit faire virer l'excédent à son compte de « **Fonds disponibles** » à la Caisse des Dépôts et Consignations.

100. — Les comptes de « Disponibilités courantes » ouverts à la Caisse des Dépôts et Consignations sont tenus par les préposés de cette Caisse dans le ressort desquels les organismes ont leur siège. Ils sont productifs d'intérêts à 1 %. Les opérations qui y sont constatées prennent valeur du jour même où elles sont effectuées. Les retraits peuvent être opérés par chèques; les chèques doivent être obligatoirement barrés.

Le nombre des Caisses d'Assurances sociales qui étaient titulaires à la Caisse des Dépôts et Consignations d'un compte de « Disponibilités courantes » à la date du 31 décembre 1939 était de 715. Le solde global de ces comptes à la même date s'élevait à 92 millions.

101. — Indépendamment des comptes de « Disponibilités courantes » qu'elle ouvre seulement aux organismes qui le désirent, la Caisse des Dépôts et Consignations tient au nom de chaque organisme un compte de « **Fonds Disponibles** » et un compte de « **Fonds de Placements** ».

Les cotisations versées par les employeurs sont d'abord inscrites à des comptes de chèques-postaux spéciaux, ouverts dans chaque région, puis transférées par l'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones à un compte de chèques postaux unique pour l'ensemble du territoire ouvert au bureau de chèques-postaux de Paris au nom de la Caisse des Dépôts et Consignations. Les sommes portées à ce compte centralisateur sont transférées périodiquement au compte de la Caisse des Dépôts et Consignations au Trésor Public; simultanément, la Caisse des Dépôts et Consignations s'en charge en recettes et les inscrit au crédit d'un compte ouvert dans ses livres sous l'intitulé « **Produit des Cotisations d'Assurances sociales** » (1). Plus tard, quand les services régionaux ont

(1) Actuellement il existe non pas un, mais deux comptes destinés à recevoir le produit des cotisations des assurances sociales : ces deux comptes correspondent aux deux catégories de cotisations résultant de la loi du 6 janvier 1942.

déterminé la part revenant à chaque organisme dans le produit des cotisations, ils font connaître à la Caisse des Dépôts et Consignations les sommes à transférer du compte global au compte particulier de « **Fonds Disponibles** » de chaque organisme.

..102. — Le compte « **Produit des Cotisations d'Assurances sociales** » est donc un simple compte d'attente; étant donné le décalage inévitable entre, d'une part, le recouvrement des cotisations, d'autre part, la répartition et l'attribution de ces cotisations aux organismes, il existe toujours au compte d'attente une somme importante; une partie de cette somme maintenue liquide reste déposée au compte courant de la Caisse des Dépôts et Consignations au Trésor; la Caisse la bonifie d'intérêts au taux même que lui sert le Trésor, soit 1 %. L'autre partie fait l'objet de placements. Les intérêts servis par la Caisse des Dépôts et Consignations sur les sommes en numéraire ainsi que le produit des emplois auxquels elle procède sont versés chaque année à la Caisse générale de garantie.

Au 31 décembre 1939, le solde total, numéraire et valeurs, du compte « **Produit des Cotisations d'Assurances sociales** » s'élevait à 1.504 millions environ. La situation de ce compte dépend de la cadence plus ou moins rapide suivant laquelle les attributions au profit des organismes sont prononcées par les Services régionaux.

103. — Dès que ces attributions lui sont notifiées, la Caisse des Dépôts et Consignations crédite le compte de « **Fonds disponibles** » de chaque organisme des sommes lui revenant; c'est alors que se pose la question de l'emploi de ces sommes.

Les placements autorisés pour les fonds des Assurances sociales sont limitativement énumérés par la loi; la liste de ces placements a varié : nous nous bornerons ici à la reproduire telle que la donne l'article 33 du décret-loi du 28 octobre 1935 modifié :

Valeurs de l'Etat ou jouissant de la garantie de l'Etat, valeurs de la Caisse d'Amortissement, obligations et bons du Crédit National, des Grands Réseaux de Chemins de Fer, obligations du Crédit Foncier, obligations et bons des départements, communes, syndicats de communes, Etablis-

sements publics, Colonies, Pays de protectorat et territoires de mandat, prêts à ces Collectivités ou Etablissements, valeurs jouissant de la garantie de ces Collectivités ou Etablissements, obligations et bons de la Caisse Nationale de Crédit Agricole, toutes autres obligations reçues en garantie d'avances par la Banque de France, achats d'immeubles bâtis et achevés sis dans les villes de plus de 100.000 habitants et dans le département de la Seine, prêts en première hypothèque sur des immeubles remplissant les mêmes conditions, jusqu'à concurrence de 50 % de la valeur de l'immeuble.

Les placements autres que ceux portant sur des valeurs de l'Etat ou de la Caisse d'Amortissement ou sur des valeurs négociables cotées à la Bourse de Paris sont subordonnés à l'agrément du Conseil d'administration de la Caisse générale de garantie.

104. — La liste des placements autorisés étant ainsi fixée par la loi, il reste à voir comment les placements sont décidés dans le cadre de ces dispositions légales. A cet égard, le régime appliqué a varié à plusieurs reprises depuis l'institution des Assurances sociales et un rapide regard en arrière est indispensable.

105. — Sous l'empire des articles 30 et 31 de la loi du 5 avril 1928, tant dans leur rédaction primitive que dans celle de la loi du 30 avril 1930, les placements étaient décidés pour une moitié par les organismes eux-mêmes et pour l'autre moitié par la Caisse des Dépôts et Consignations pour le compte de ces organismes. En pratique, chaque fois qu'une Caisse d'Assurances sociales décidait un placement, elle en informait la Caisse des Dépôts et Consignations, qui exécutait l'opération demandée et prélevait la somme nécessaire au compte de « Fonds disponibles » de l'organisme; simultanément, la Caisse des Dépôts et Consignations prélevait au même compte une somme égale qu'elle transportait à un compte spécial également ouvert au nom de l'organisme et intitulé « Fonds de Placements ». Après quoi, elle faisait emploi à son gré, en conformité des dispositions légales bien entendu, de cette dernière somme.

Les valeurs acquises à la demande de l'organisme étaient inscrites à son compte de « Fonds disponibles »; celles

acquises au choix de la Caisse des Dépôts et Consignations étaient inscrites au compte de « Fonds de Placements ». Les unes comme les autres restaient déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui les gérant gratuitement, encaissait les revenus, intérêts, arrérages, capitaux de remboursement et en créditait l'organisme intéressé.

Ce régime a fonctionné sans modifications importantes jusqu'au 1^{er} juin 1934.

106. — En 1934, une crise de chômage particulièrement intense sévissait depuis quelques années déjà. La lutte contre ce fléau social était à l'ordre du jour et le moyen qui paraissait devoir être le plus efficace consistait à entreprendre une politique de grands travaux publics. On pensait ainsi donner du travail aux chômeurs, réduire les dépenses d'assistance, accroître la faculté de consommation des travailleurs et entrepreneurs et par là même la matière imposable, améliorer enfin l'équipement économique du pays. Depuis les lois des 19 mars et 28 décembre 1931 qui avaient affecté environ 4 milliards et demi au développement de l'outillage national, rien de notable n'avait été fait dans ce domaine; divers projets avaient bien vu le jour : l'un déposé à la Chambre des Députés le 8 novembre 1932 (Doc. parl. n° 771) comportait un programme de plus de 7 milliards de travaux, à exécuter en deux ans; un autre, déposé le 17 octobre 1933 (n° 2.406) prévoyait un programme de 24 milliards et demi; mais aucun de ces projets n'avait abouti. Pourtant, la lutte contre le chômage par les grands travaux était au nombre des idées reçues; la plupart des pays d'Europe l'avaient pratiquée sur une large échelle. D'après un rapport de la Commission des Finances de la Chambre des Députés (Doc. parl. n° 699, Chambre, session de 1936), le total des plans de grands travaux successivement mis en œuvre en Allemagne depuis le premier plan du Gouvernement Brüning en 1930 jusqu'à juin 1934 atteignait 5 milliards et demi de marks. Suivant le même document, les grands travaux publics exécutés en Italie selon un plan coordonné de 1922 à 1932 dépassaient 36 milliards de lires. La plupart des autres pays d'Europe avaient entrepris des programmes analogues, bien que plus modestes.

Rien d'étonnant par conséquent à ce que la France ait cherché à faire de même; elle s'y décida en 1934. La grosse difficulté à résoudre était naturellement celle du financement du programme. Les sévères économies budgétaires qui avaient été décidées pour le redressement de la situation financière et cette situation elle-même ne permettaient guère à l'Etat d'envisager, au moins immédiatement, des dépenses nouvelles. Et c'est pourquoi on fit appel aux fonds des Assurances sociales.

107. — Le décret-loi du 15 mai 1934 (Plan Marquet) devait permettre, en 6 ans et demi, du 1^{er} juin 1934 au 31 décembre 1940, l'exécution de grands travaux d'un montant d'environ 10 milliards. En vertu de ce texte, les trois quarts des disponibilités des Caisses d'Assurances sociales vieillesse et vieillesse-invalidité et du Fonds de majoration et de solidarité, géré par la Caisse Générale de Garantie (1), étaient affectés chaque mois à l'alimentation d'un « **Fonds Commun de Travail** », géré par la Caisse des Dépôts et Consignations, sous le contrôle d'une Commission Nationale. Cette Commission était chargée d'arrêter le programme des travaux dont le coût serait supporté pour partie par les collectivités qui en prendraient l'initiative (départements, communes, syndicats de communes, grands réseaux de Chemins de fer, Etablissements publics, Colonies, Pays de protectorat, concessionnaires de travaux publics spécialement agréés par décret, ainsi que tous autres organismes régulièrement constitués ayant obtenu la garantie d'un département ou d'une commune), et pour partie par l'Etat sous forme de subventions allouées à ces collectivités. La part des collectivités était financée par des prêts qui leur étaient consentis sur le Fonds Commun de Travail. Ces prêts, qui étaient instruits par la Caisse des Dépôts et Consignations, faisaient l'objet de contrats entre le Directeur Général de cette Caisse et les représentants de ces collectivités, après décision d'une

(1) Plus tard les Unions régionales participèrent aussi à l'alimentation du Fonds commun de Travail, pour une somme totale de 300 millions.

S'il ne fut pas fait appel aux Caisses d'Assurances Sociales maladie-maternité, c'est que les ressources de ces organismes, en raison de leur destination même, ne pouvaient être investies à long terme.

sous-commission financière, émanation de la Commission nationale des Grands travaux; la part incombant à l'Etat était couverte par des avances consenties au Trésor sur le même Fonds (1).

Le taux des prêts a varié : fixé à 5,35 % à l'origine, il fut ramené à 5 % en avril 1935. Il était le même que celui des autres prêts consentis par la Caisse des Dépôts et Consignations. Les prêts étaient le plus souvent remboursables en 30 ans ou même moins. Exceptionnellement, l'amortissement pouvait s'étendre jusqu'à 50 ans pour les prêts accordés aux Grands Réseaux de Chemins de fer. Quant aux avances au Trésor, elles étaient remboursables en 25 ans; le taux d'intérêt était le même que celui des prêts.

A la fin de chaque année, la Caisse des Dépôts et Consignations remettait aux organismes d'Assurances sociales un titre de créance constatant le montant de leur contribution au Fonds commun et la part qui leur reviendrait dans les années à venir sur les annuités de remboursement des prêts et avances.

(1) Après différentes modifications, le programme arrêté par la Commission Nationale était à la date du 30 novembre 1935 le suivant (en millions de francs) :

I. — Habitations à bon marché. — Constructions d'Ecoles et d'Etablissements d'Enseignement. — Travaux intéressant les Beaux-Arts et le Tourisme. — Etablissements de santé	1.592,5
II. — Equipement rural. — Travaux d'urbanisme et d'édilité.	2.901,5
III. — Travaux d'urbanisme et d'édilité intéressant la Région parisienne	1.954
IV. — Travaux d'équipement industriel	1.163
V. — Travaux concernant les voies de communication	2.431
	10.042

Les dépenses devaient s'échelonner comme suit :

1934	699
1935	1.826
1936	1.835
1937	1.520,5
1938	1.421,5
1939 }	2.740
1940 }	

10.042

Sur cette somme, la part supportée par l'Etat, fixée à 2.897 millions à l'origine, fut successivement augmentée et portée finalement par la loi de finances du 31 décembre 1935 à 4.241 millions non compris 400 millions au titre des Habitations à bon marché.

La Caisse des Dépôts et Consignations assure ces recouvrements et en répartit chaque année le montant entre les organismes. Point important à noter : les prêts n'ayant pas été consentis par elle, mais par la Commission spécialement instituée à cet effet, la Caisse des Dépôts et Consignations n'est pas responsable du non recouvrement des annuités; ses obligations se bornent à faire les diligences nécessaires en vue du recouvrement et à répartir entre les organismes d'Assurances sociales les sommes effectivement recouvrées. S'il arrivait que certains recouvrements ne pussent être opérés, la perte résultant de la défaillance des emprunteurs serait supportée non par la Caisse des Dépôts et Consignations, mais par les organismes d'Assurances sociales eux-mêmes.

108. — Le programme devait s'étendre sur six ans et demi, soit jusqu'au 31 décembre 1940, date à laquelle les dispositions des articles 30 et 31 de la loi du 30 avril 1930 sur les placements des fonds des Assurances sociales devaient se trouver automatiquement remises en vigueur.

En réalité, il en fut autrement, et dès 1936, l'économie primitive du système fut modifiée. Une loi du 18 août 1936 institua un nouveau plan de grands travaux de 20 milliards dans lequel le programme précédent s'incorpora, bien que la nouvelle loi ne l'ait pas prévu. En exécution de cette loi, un décret-loi intervint le 7 septembre 1936 qui réorganisait la **Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes** (1), et mettait à la disposition de cette Caisse les ressources du Fonds Commun de Travail, pour lui permettre de consentir

(1) La Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes a été créée par la loi du 28 décembre 1931, sous la forme d'un établissement public. A l'origine, son rôle consistait uniquement à allouer des bonifications d'intérêts aux départements et aux communes afin d'alléger les charges résultant pour ces collectivités des emprunts contractés par elles. Les ressources qui lui étaient affectées pour cet objet étaient, outre les revenus d'une dotation initiale de 300 millions, une part du produit de l'impôt sur les jeux et du prélèvement sur le Pari Mutuel Urbain.

Un décret-loi du 8 août 1935 accrut le champ d'activité de l'Etablissement et le chargea de consentir des prêts aux collectivités locales. Simultanément il mettait à sa disposition des ressources nouvelles et notamment une avance du Trésor de 1 milliard, qui fut d'ailleurs financée par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les disponibilités de la Caisse de Crédit étaient déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations qui faisait les opérations de recettes et

elle-même de nouveaux prêts. La Caisse de Crédit devait rembourser en 30 ans ces avances du Fonds Commun de Travail, qui cessait de faire directement des prêts aux collectivités. Les sommes qu'il recevrait à l'avenir seraient avancées à la Caisse de Crédit, après prélèvement des montants à verser aux collectivités titulaires de prêts antérieurement consentis et au Trésor pour la couverture des ordonnances de paiement émises au titre de la participation de l'Etat aux grands travaux.

La Caisse de Crédit avait ainsi des ressources assurées jusqu'au 31 décembre 1940. Mais après cette date, la question se posait pour elle de savoir comment elle pourrait continuer à dispenser du crédit aux collectivités locales. Nous l'avons vue naître et grandir rapidement. Arrivée à ce point de son développement, elle n'avait néanmoins qu'une existence assez précaire. Pour survivre, il lui fallait après 1940 des ressources permanentes que le décret-loi du 24 mai 1938 lui donna.

109. — Ce décret-loi modifia l'article 33, § 1, 2^e alinéa du décret-loi du 28 octobre 1935 de telle sorte qu'à partir du 31 décembre 1940 les disponibilités des Caisses vieillesse et vieillesse-invalidité devaient être placées comme suit :

Un quart en prêts à la Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes;

Un quart par les Caisses d'Assurances sociales elles-mêmes, avec l'agrément de la Caisse de Crédit, en prêts aux collectivités locales;

de paiements, les emplois de fonds, sur l'ordre du Président du Conseil d'Administration et assurait gratuitement la conservation et la gestion du portefeuille de l'Etablissement. Un compte spécial était ouvert au nom de celui-ci dans les écritures de la Caisse des Dépôts et Consignations au titre des Dépôts Divers.

La Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes fut de nouveau réorganisée par un décret-loi du 7 septembre 1936 ; c'est à partir de ce moment qu'elle participa à la gestion des fonds des Assurances sociales, prenant en quelque sorte la suite des opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations concernant le Fonds Commun de Travail ; bientôt après d'ailleurs, par un mouvement inverse, la gestion administrative et financière de la Caisse de Crédit devait être confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Finalement cet Etablissement a été supprimé par la loi du 22 janvier 1942 et la Caisse des Dépôts et Consignations a été chargée par la même loi d'en assurer la liquidation.

Un quart en valeurs par la Caisse des Dépôts et Consignations et à son choix;

Un quart en valeurs par la Caisse des Dépôts et Consignations sur l'ordre des Caisses d'Assurances sociales.

Les disponibilités des Caisses d'Assurances sociales maladie-maternité continuaient à être placées moitié par la Caisse des Dépôts et Consignations à son gré et moitié par la Caisse des Dépôts et Consignations sur ordres des Caisses.

110. — Sur ces entrefaites, l'importance et l'urgence des dépenses militaires dont les événements extérieurs ne montraient que trop l'impérieuse nécessité conduisirent le Gouvernement à réduire les dépenses de travaux civils et à ralentir l'exécution des programmes en cours (décrets du 12 novembre 1938 et du 21 avril 1939).

Par ailleurs, un décret-loi réorganisa une nouvelle fois la Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes. Tout en conservant sa personnalité morale, celle-ci cessa de fonctionner comme Etablissement autonome et sa gestion administrative fut confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations sous la surveillance d'une Commission Supérieure. L'article 2 du décret du 21 avril 1939 maintenait toutefois au nombre des ressources de la Caisse de Crédit les avances du Fonds Commun de Travail jusqu'au 31 décembre 1940 et, au delà de cette date, le quart des disponibilités des organismes d'Assurances sociales capitalisation.

Le décret du 11 septembre 1939 fixa les conditions d'application de ces nouvelles mesures. Aux termes de l'article 7 de ce texte, la Caisse des Dépôts et Consignations devait prélever chaque mois sur le Fonds Commun de Travail les sommes à verser au Trésor pour la couverture de la part de l'Etat dans les Grands Travaux engagés et celles à verser aux collectivités titulaires de contrats de prêts; le surplus des disponibilités du Fonds Commun était mis à la disposition de la Caisse de Crédit.

A compter du 1^{er} janvier 1941, les dispositions du décret-loi du 28 octobre 1935, modifié par le décret-loi du 24 mai 1938, devaient, ainsi que nous l'avons dit plus haut, se trouver automatiquement remises en vigueur.

111. — Mais la nécessité de conserver d'importantes res-

sources de Trésorerie pour le paiement de la **Retraite des Vieux**, instituée par la loi du 14 mars 1941 et l'adoption du régime de la répartition décidée par la même loi eurent pour conséquence la suspension générale, par décision du Ministre du Travail, des placements des fonds des Assurances sociales, suspension qui fut appliquée non seulement aux fonds des Caisses de vieillesse-invalidité, mais aussi à ceux des Caisses de maladie-maternité. Seuls purent être faits quelques placements à court terme. Pour les organismes agricoles, l'interdiction de nouveaux placements fut toutefois levée au bout de quelques mois par décision du Ministre de l'Agriculture.

Tout récemment, la loi du 22 janvier 1942 a décidé que jusqu'à une date qui sera fixée par arrêté du Ministre du Travail, les Caisses d'Assurances sociales vieillesse et vieillesse-invalidité et la Caisse générale de Garantie ne pourront plus effectuer de placements d'une durée supérieure à deux ans. Dans l'éventualité, qui ne semble d'ailleurs pas être à envisager, où un arrêté du Ministre du Travail lèverait ces restrictions, quelle serait la situation ? On retomberait sous le régime de l'article 33 modifié du décret-loi du 28 octobre 1935. Or ce régime est inapplicable, puisqu'il prévoit des avances à la Caisse de Crédit, et que cette Caisse a été supprimée par la loi du 22 janvier 1942. Une nouvelle modification de l'article 33 du décret-loi de 1935 serait donc nécessaire.

Quant au Fonds Commun de Travail, il est également supprimé et l'article 5 de la loi du 22 janvier 1942 a décidé que les sommes non investies dont il dispose encore seraient réparties entre les organismes qui ont contribué à l'alimenter. La Caisse des Dépôts et Consignations reste, bien entendu, chargée de la gestion des prêts et avances consentis sur le dit Fonds, dont elle portera chaque année le montant au crédit des organismes intéressés.

Pour ce qui est enfin des placements des Caisses d'Assurances sociales maladie-maternité, la loi du 22 janvier est muette en ce qui les concerne; la suspension de ces placements s'est donc trouvée levée à la publication de ladite loi, et ils ont été repris dans les conditions prévues par le décret-

loi du 28 octobre 1935 modifié, c'est-à-dire moitié au choix de la Caisse des Dépôts et Consignations, moitié sur l'ordre des organismes.

112. — Pour en terminer avec cette question des placements des fonds des Assurances sociales, il nous reste à donner quelques chiffres.

Le montant des cotisations d'assurances sociales reçues par la Caisse des Dépôts et Consignations depuis la mise en vigueur de la loi jusqu'au 31 décembre 1939 s'est élevé à 37.286 millions en chiffres ronds.

Cette somme s'est accrue du produit des placements effectués.

Elle a servi en partie à couvrir les dépenses résultant des prestations payées aux assurés et des frais de gestion des organismes.

La différence se trouve, pour une part, constituée par l'encaisse en numéraire des organismes et par leurs avoirs en comptes de disponibilités courantes. Pour une autre part, elle est représentée par les placements immobiliers et par les prêts consentis par les organismes eux-mêmes. Le surplus se trouve à la Caisse des Dépôts et Consignations et était constitué comme suit à la date du 31 décembre 1939 (en millions) :

	Sommes en numéraire figurant aux comptes courants ouverts par la Caisse des Dépôts et Consignations	Placements en valeurs mobilières, avances et prêts gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations pour le compte des organismes d'Assurances sociales					
		Valeurs à court terme (Valeur nominale)	Rentes sur l'Etat (Valeur exprimée en rentes)	Valeurs diverses (Valeur nominale (1))	Prêts (Capital restant dû)	Avances à l'Etat (Capital restant dû)	Avances à la Caisse de Crédit aux Départements et aux communes
Produits des cotisations non encore affectées aux organismes	4.505	—	—	—	—	—	—
Fonds disponibles :							
a) Caisses maladie-ma- ternité.....	597	89	7,958	957	—	—	—
b) Caisses vieillesse-in- validité.....	473	4	10,966	1.234	—	—	—
Fonds de placements :							
a) Caisses maladie-ma- ternité.....	40	91	3,966	1.159	—	—	—
b) Caisses vieillesse-in- validité	12	—	24,944	2.238	—	—	—
Caisse générale de Garan- tie.....	235	693	15,636	2.180	—	—	—
Fonds d'aide sanitaire et prophylactique.....	30	—	—	—	—	—	—
Section spéciale des Assu- rances sociales de la Caisse Nationale des Re- traites pour la vieillesse.	47	—	4,584	1.303	268	—	—
Fonds commun de Tra- vail.....	197	—	—	—	3.033	2.919	2.835
	3.406	877	68,034	9.071	3.301	2.919	2.835

Le montant total des ressources des Assurances Sociales détenues par la Caisse des Dépôts et Consignations au 31 décembre 1939 ressortait ainsi à environ 23 milliards et demi.

(1) Non compris des valeurs françaises libellées en monnaies étrangères acquises sur les fonds disponibles des organismes et représentant 375.000 dollars, 600 livres, 35.000 florins et 100.000 piastres indochinoises.

CHAPITRE IV

LES PENSIONS DE RETRAITES SUR FONDS SPÉCIAUX

113. — L'article 110 de la loi du 28 avril 1816 et la troisième ordonnance du 3 juillet de la même année (1) ont prescrit le versement à la Caisse des Dépôts et Consignations de tous les fonds provenant de retenues opérées sur les traitements des agents « des Ministères, administrations et établissements » en vue de la constitution de retraites; dès sa création, par conséquent, la Caisse des Dépôts et Consignations s'est trouvée chargée du service des **Pensions sur Fonds spéciaux**.

A la vérité, ce service a perdu la plus grande partie de son importance lorsque les pensions de retraites des fonctionnaires de l'Etat furent prises en charge par celui-ci et inscrites au Grand Livre de la Dette publique (loi du 9 juin 1853). A cette époque, les vingt-cinq caisses de retraites des Ministères gérées jusque-là par la Caisse des Dépôts et Consignations furent supprimées et leur actif versé au Trésor.

Mais la Caisse des Dépôts et Consignations assure encore aujourd'hui, pour le compte de Caisses de Retraites particulières, le service d'un grand nombre de pensions dites « sur Fonds spéciaux » (2).

(1) Il existe trois ordonnances portant la date du 3 juillet 1816 concernant la Caisse des Dépôts et Consignations :

La première vise plus particulièrement les consignations.

La deuxième concerne les dépôts volontaires des particuliers.

La troisième est relative au versement à la Caisse des Dépôts et Consignations des fonds de retraites « des ministères, administrations et établissements ».

(2) Cette rubrique n'englobe que les « pensions sur fonds spéciaux » proprement dites à l'exclusion notamment des pensions du fonds spécial des ouvriers des Etablissements industriels de l'Etat et de celles de la Caisse intercoloniale des retraites, dont il sera traité plus loin.

114. — Ces pensions sont à la charge de Caisses rigoureusement distinctes les unes des autres et ayant chacune une personnalité et un patrimoine propre.

Les principales de ces Caisses de Retraites sont les Caisses de Retraites départementales et communales, les Caisses de Retraites d'Etablissements publics départementaux ou communaux, celles des grandes administrations de Paris (Préfecture de la Seine, Préfecture de Police, Assistance Publique, Octroi de Paris, Crédit Municipal, Imprimerie Nationale...), la Caisse des Retraites de l'Algérie, quelques Caisses de Retraites coloniales...

115. — La Caisse des Dépôts et Consignations tient au nom de chacun de ces organismes un compte particulier où ils versent le montant des retenues exercées sur les traitements de leur personnel.

Ces comptes ne sont pas productifs d'intérêts; les sommes en numéraire qui y sont inscrites doivent être limitées en principe au montant nécessaire pour assurer le paiement des pensions à la plus prochaine échéance. Le surplus est employé, sur demande de la Caisse de Retraites intéressée, en rentes sur l'Etat ou valeurs assimilées aux rentes sur l'Etat. La Caisse des Dépôts et Consignations exécute les ordres d'achat ou de souscription; elle conserve les titres ainsi acquis; elle en encaisse les arrérages et intérêts ainsi que, s'il y a lieu, les capitaux de remboursement et porte ces produits au crédit de la Caisse de Retraites, le tout gratuitement. Les revenus du portefeuille de chaque organisme viennent s'ajouter aux retenues courantes, pour le paiement des pensions; ces ressources sont complétées par des contributions des départements, communes et Etablissements pour les agents desquels les Caisses de Retraites sont instituées.

116. — Pour définir d'un mot le rôle respectif des Caisses départementales et communales de Retraites et de la Caisse des Dépôts et Consignations, on peut dire, d'une manière générale, que les premières attribuent les pensions et que la seconde les paie.

La Caisse des Dépôts et Consignations n'intervient jamais dans la liquidation des pensions ni dans les revisions ultérieures dont elles peuvent faire l'objet.

Lorsqu'une pension est nouvellement attribuée, la Caisse de Retraites en informe la Caisse des Dépôts et Consignations, qui prend les mesures nécessaires pour en faire assurer le paiement par l'intermédiaire du comptable du Trésor, dans le ressort duquel le retraité a son domicile.

La Direction Générale d'une part et les préposés d'autre part tiennent des états permanents constamment à jour des pensions en cours de service.

Chaque fois qu'elle envoie une autorisation de paiement à un préposé, la Direction Générale débite aussitôt le compte de la Caisse de Retraites du montant de cette autorisation; bien entendu, il incombe aux organismes de prendre toutes dispositions pour que leurs comptes particuliers présentent avant chaque échéance les disponibilités suffisantes, la Caisse des Dépôts et Consignations n'ayant pas à assurer leur trésorerie.

117. — Les pensions sont payées trimestriellement, à terme échu. Le comptable assignataire ne peut procéder au paiement que s'il y a été autorisé par la Direction Générale; le titulaire de la pension présente un livret à coupons avec photographie dont il a été muni par les soins de sa Caisse de Retraites; il donne quittance sur le coupon afférent au terme d'arrérages qui lui est payé.

En cas d'empêchement, le retraité peut faire encaisser les arrérages par un mandataire muni d'un certificat de vie-procuration et du coupon ou d'un simple certificat de vie et du coupon acquitté. Sous certaines conditions, le paiement des pensions peut également être fait par virement à un compte de banque ou de chèques-postaux. Il existe, en outre, des dispositions qui permettent aux retraités momentanément éloignés de leur domicile de toucher leur pension à la Caisse du Comptable dans le ressort duquel ils se trouvent en résidence provisoire (1).

Les arrérages non payés dans les trois ans qui suivent l'échéance sont réintégrés au crédit de la Caisse de Retraites

(1) Les modalités de paiement des pensions ont été fixées par quatre arrêtés du Ministre des Finances en date du 20 juin 1924, pris en exécution de l'article 112 de la loi du 30 juin 1923.

et celle-ci en est avisée; ils ne peuvent être payés par la suite qu'après nouvel ordonnancement; ils se prescrivent par cinq ans suivant le droit commun.

Les pensions sur fonds spéciaux sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de 2.400 fr.; au delà de cette somme, les dispositions des lois de 1930 sur la saisie-arrêt et la cession des petits salaires et traitements leur sont applicables.

118. — Telles sont les règles essentielles relatives au fonctionnement du service des Pensions sur Fonds spéciaux. Elles s'appliquent d'une manière générale à toutes les Caisses de retraites comprises sous cette rubrique. Cependant, il y a lieu de noter certaines particularités concernant les **Caisses de Retraites communales**.

Jusqu'à ces derniers temps, la Caisse des Dépôts et Consignations ne payait pas elle-même les pensions communales dont les titulaires résidaient dans le territoire même de la commune; ceux-ci touchaient leur pension à la Caisse du Receveur municipal ou du Receveur de l'Etablissement Communal auquel ils avaient appartenu. Le rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations se bornait à mettre, pour chaque échéance, les sommes nécessaires à la disposition de ces comptables. Il était admis par ailleurs que, payant les pensions de même nature dont les titulaires avaient fixé leur résidence hors de la commune, la Caisse des Dépôts et Consignations agissait pour le compte des Receveurs municipaux et spéciaux. Il en résultait qu'elle devait, après vérification, remettre les coupons acquittés aux dits Receveurs, qui lui délivraient en échange des quittances globales pour que tout se présentât au point de vue comptable comme s'ils avaient retiré globalement les sommes nécessaires au service des pensions et payé eux-mêmes ces pensions.

119. — Désormais, il n'y a plus de distinction à faire entre les pensions communales suivant que leur titulaire habite ou n'habite plus la commune. En exécution de la loi du 3 juillet 1941, la Caisse des Dépôts et Consignations paie dans les mêmes conditions toutes les pensions de cette nature.

Il résulte de la même loi que la Caisse des Dépôts et Con-

signations intervient obligatoirement désormais pour le paiement de tous les accessoires des pensions tels que les indemnités spéciales temporaires, qui jusqu'alors étaient souvent directement payés sur les budgets locaux. Il pouvait d'ailleurs en être ainsi sans que les dispositions réglementaires en vigueur fussent violées; l'ordonnance du 3 juillet 1816 ne prescrivait en effet le versement à la Caisse des Dépôts et Consignations que pour les fonds de retenues proprement dits.

120. — La loi du 3 juillet 1941 marque incontestablement une amélioration, en particulier parce qu'elle permettra à l'autorité supérieure de connaître exactement le montant des pensions (principal et accessoires) et qu'elle mettra ainsi cette autorité supérieure en mesure d'exercer un contrôle plus efficace sur les décisions des autorités locales.

Mais le régime actuel des pensions départementales et communales n'en est pas moins très imparfait; ses principaux défauts sont les suivants :

Tout d'abord — mis à part les avantages résultant des Assurances sociales — les agents des départements et des communes sont, en ce qui concerne les pensions de retraites, à l'entière discrétion des collectivités locales qu'aucune disposition n'oblige à instituer au profit de leur personnel un régime particulier de retraites. En fait, beaucoup de petites villes et la quasi totalité des communes rurales, non sans excuse d'ailleurs, eu égard à leur situation financière et à leurs possibilités souvent restreintes, s'en sont jusqu'ici abstenues.

En deuxième lieu, les collectivités qui font bénéficier leurs anciens agents de pensions de retraites ont recours à des méthodes très diverses : les unes ont créé des Caisses spéciales de retraites fonctionnant dans les conditions que nous avons indiquées, d'autres constituent au nom de leurs agents des rentes à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, d'autres utilisent à la fois les deux systèmes et les pensions se composent alors de deux éléments, d'autres encore se bornent à accorder des allocations et secours sur le budget local.

Le plus souvent, les régimes de retraites institués ne reposent sur aucune base rationnelle, sur aucune étude actuarielle; les Caisses de retraites sont d'ailleurs à effectifs relativement faibles, ce qui est un grave inconvénient. Leur équilibre financier est parfois précaire, et il arrive qu'il ne puisse être maintenu que par des contributions spéciales des budgets locaux.

Le taux des retenues opérées sur les traitements, les conditions d'ouverture du droit à pension, les règles de liquidation des pensions... sont également différents d'une Caisse à l'autre : d'où des inégalités choquantes entre agents appartenant aux mêmes catégories.

Enfin, les autorités locales prennent des décisions en des sens divers lorsque la question se pose pour elles de reviser les pensions pour les mettre en harmonie avec le coût de la vie, d'accorder aux pensionnés des indemnités temporaires de vie chère, etc... L'autorité supérieure, à qui ces décisions doivent être soumises pour approbation préalable, est en mesure de s'opposer à des générosités qui lui sembleraient excessives. A ce sujet, l'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 1941 dispose que les régimes de retraites des collectivités locales ne pourront comporter d'avantages supérieurs aux régimes généraux des retraites des fonctionnaires et agents de l'Etat. Mais l'autorité supérieure ne peut, en sens contraire, imposer un effort raisonnable aux collectivités qui se refuseraient à le consentir.

121. — Ces inconvénients ont depuis de nombreuses années retenu l'attention des pouvoirs publics.

Dès 1913, un rapport de l'Inspection Générale des Services administratifs sur les Caisses de retraites départementales (publié tardivement au Journal Officiel du 16 février 1919) se terminait par cette double conclusion :

« a) Les dispositions fondamentales des règlements départementaux devraient être rendues uniformes et cela dans l'intérêt du personnel départemental;

« b) Ces dispositions devraient être rapprochées le plus possible de celles des lois sur les pensions civiles et cela dans l'intérêt des finances départementales. »

Ces conclusions étaient reprises dans un nouveau rapport

du même service publié au Journal Officiel du 3 novembre 1925 (annexe, page 694) qui préconisait en outre l'adoption aussitôt que possible du régime de la capitalisation intégrale. Sur ce dernier point, les données du problème ont d'ailleurs aujourd'hui singulièrement évolué.

Au moment même où le Ministère de l'Intérieur faisait procéder à cette seconde enquête, était votée la loi du 14 avril 1924 sur les pensions de retraites des fonctionnaires de l'Etat : un article inséré dans cette loi (article 70) décida la création d'une **Commission spéciale extraparlamentaire** pour la préparation des réformes à apporter aux régimes des retraites des fonctionnaires, employés et ouvriers départementaux et communaux.

122. — Constituée par arrêtés des 29 juillet et 14 octobre 1924, cette Commission, au sein de laquelle siégeaient deux représentants de la Caisse des Dépôts et Consignations, poursuivit ses travaux pendant de longs mois. Elle élaborait un projet de loi qui fut déposé à la Chambre des Députés le 16 juillet 1926 (Doc. parl. n° 3.209). Ce texte tendait à créer une caisse autonome de retraites pour les personnels départementaux et communaux. Le nouvel organisme devait être géré par la Caisse des Dépôts et Consignations; il fonctionnerait sous un régime mixte de capitalisation-répartition; ses ressources seraient constituées par une retenue de 6 % sur les traitements des agents qui en seraient tributaires et par une contribution des collectivités locales égale à 9 % de ces traitements. En ce qui concerne l'ouverture du droit à pension, les conditions d'âge, d'ancienneté, la fixation du montant de la pension..., le projet s'inspirait très fidèlement de la loi du 14 avril 1924. Les collectivités ayant organisé une Caisse de Retraites pouvaient à leur choix, soit maintenir cette Caisse, soit la supprimer et s'affilier à la nouvelle Caisse autonome; ce caractère non obligatoire de l'affiliation au nouvel organisme diminuait singulièrement, notons-le en passant, la portée de la réforme.

Voté par la Chambre des Députés après quelques modifications le 21 février 1928, le projet de loi fut déposé au Sénat le même jour (n° 140).

Après examen par les Commissions intéressées de la Haute

Assemblée, il fut finalement remplacé par un nouveau projet le 30 mars 1929 (n° 290), lequel ne fut jamais voté.

L'échec de cette tentative de réforme paraît tenir d'une part à certaines susceptibilités des municipalités, largement représentées au Sénat, qui ont toujours été jalouses des libertés et franchises communales, d'autre part et surtout à ses incidences financières qui, dans les dernières modalités envisagées, devaient être mises à la charge de l'Etat.

123. — C'est seulement le 8 février 1937 que fut constituée par arrêté ministériel une nouvelle Commission pour reprendre l'étude de la question. Cette Commission, au sein de laquelle la Caisse des Dépôts et Consignations était représentée, tint plusieurs séances et aboutit à la rédaction d'un avant-projet de loi qui comportait comme les précédents la création d'une Caisse autonome dont il confiait la gestion à la Caisse des Dépôts et Consignations. La Caisse autonome devait fonctionner sous un régime de capitalisation collective. Elle serait alimentée par des retenues de 6 % sur les traitements et par une contribution de 9 % des traitements à la charge des collectivités; les taux de ces retenues et contributions seraient révisés tous les trois ans. L'affiliation à la Caisse autonome ne serait pas obligatoire pour les collectivités ayant déjà institué un régime de retraites au profit de leur personnel à condition que ce régime comportât des prestations équivalentes à celles accordées aux fonctionnaires de l'Etat ou que dans un délai de 6 mois il fut modifié en ce sens. Des dispositions étaient prévues pour les pensions en cours de service et pour les pensions des agents en fonctions. Ces charges seraient reprises par la nouvelle Caisse moyennant le transfert à son profit d'éléments d'actif équivalents. En cas d'insuffisance de ces éléments d'actif, les collectivités auraient à se libérer en dix annuités de la différence entre la valeur de l'actif transféré et le capital représentatif des charges assurées en leurs lieu et place par la Caisse autonome.

La Commission ne s'était pas attachée à déterminer les conséquences financières de ce projet. Il eût fallu, pour qu'elle pût le faire, qu'il fut d'abord procédé à de longues enquêtes. Elle a donc laissé à l'Administration le soin de

chiffrer le coût, pour les collectivités locales et sans doute aussi pour l'Etat, de la réforme qu'elle préconisait.

124. — La guerre étant survenue, les choses en sont restées là; mais tôt ou tard l'examen de la question sera repris.

Il semble qu'à ce moment on ne devrait pas hésiter à rendre obligatoire pour toutes les collectivités l'affiliation au nouveau régime qui sera institué. Si on leur laisse le choix d'adhérer ou de ne pas adhérer à ce nouveau régime, on aura peut-être atténué les inconvénients de la situation actuelle : on ne les aura pas supprimés. Qu'on n'objecte pas que cette solution, pleinement satisfaisante pour l'esprit, serait en pratique trop rigide, qu'elle manquerait de souplesse, qu'il est difficile de classer en catégories les agents des collectivités locales... Le problème n'a-t-il pas été résolu en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat ? Quant aux prérogatives communales, n'y a-t-on pas déjà porté atteinte à plusieurs reprises ? Pour ne citer qu'un seul exemple, n'a-t-on pas **obligé** ces collectivités à adhérer au Fonds national de Compensation des Allocations familiales, institué par le décret-loi du 29 juillet 1939 ?

Deuxième point : il nous paraît bien établi aujourd'hui que le régime de la capitalisation en matière de retraites ou d'assurances vieillesse, s'il n'a pas fait totalement faillite, est du moins très durement atteint. Les avantages et inconvénients respectifs des régimes de capitalisation et de répartition sont bien connus et nous n'avons pas l'intention d'en aborder ici la discussion. Ces avantages et inconvénients étaient tels qu'il y a un certain nombre d'années, on pouvait sans doute tenir la balance égale entre l'un et l'autre système. Mais il n'en est plus de même de nos jours : le système de la capitalisation suppose nécessairement une stabilité financière et monétaire que notre siècle ne connaît plus. Cette raison suffit à elle seule à le condamner. Au surplus, et c'est le dernier point que nous voulons signaler, l'adoption de la répartition serait sans doute de nature à faciliter grandement, au point de vue financier, la liquidation des caisses départementales et communales de retraites qui existent actuellement et le passage au régime nouveau.

125. — Pour en finir avec les pensions de retraites sur fonds spéciaux, indiquons qu'au 31 décembre 1939 la Caisse des Dépôts et Consignations gérait 627 caisses de retraites particulières dont l'avoir total en numéraire était de 453 millions environ et dont le portefeuille, déposé à la Caisse des Dépôts et Consignations, comprenait 43.734.689 fr. de rentes sur l'Etat (valeur exprimée en rente) et 182 millions en valeur nominale de titres divers. La Caisse des Dépôts et Consignations payait pour le compte de ces caisses de retraites 77.621 pensions. Ces chiffres vont se trouver très considérablement augmentés en 1942 du fait de la mise en application de la loi du 3 juillet 1941.

126. — Outre les « Pensions sur Fonds spéciaux » et toujours au titre des Dépôts, la Caisse des Dépôts et Consignations assure un certain nombre de services qui s'y apparentent et que nous allons rapidement mentionner.

Pensions des ouvriers civils des Etablissements militaires. — Ces pensions ne sont pas rattachées au service du Fonds spécial des pensions des ouvriers des Etablissements Industriel de l'Etat dont il sera traité plus loin. Ce sont des pensions complémentaires ou temporaires accordées le plus souvent à la suite d'accidentés. Elles ont été instituées par un décret du 26 février 1897. Le service en est assuré à l'aide de crédits budgétaires. La Caisse des Dépôts et Consignations en effectue le paiement dans les mêmes conditions que le paiement des pensions sur Fonds spéciaux. La seule différence notable est qu'au lieu d'agir pour le compte et sur les indications d'une Caisse de Retraites, elle agit pour le compte et sur les indications du Ministère de la Guerre. Les frais administratifs engagés par la Caisse des Dépôts et Consignations pour le service de ces pensions lui sont remboursés chaque année.

127. — **Pensions et secours aux victimes de l'insurrection des Boxers et de l'expédition de Chine.**

Une loi du 6 décembre 1901, autorisant le Ministre des Finances à émettre un emprunt de 265 millions pour couvrir les dépenses de l'expédition de Chine, décida le prélèvement sur le produit de cet emprunt des sommes nécessaires pour indemniser les victimes civiles et militaires de l'expédition.

Une commission spéciale fut chargée d'attribuer des indemnités qui s'élevèrent à 59 millions environ et des pensions aux militaires et marins victimes de l'expédition et à leurs familles. Le service de ces pensions, qui étaient au nombre de 1.318, pour un montant annuel de 180.000 fr., fut confié à la Caisse des Dépôts et Consignations (loi de finances du 31 mars 1903; arrêté du Ministre des Finances du 22 juillet 1903). Le capital représentatif de ces pensions, évalué à 2.303.918 fr. 75, fut versé à la Caisse des Dépôts et Consignations. Il était entendu que si cette somme s'avérait un jour insuffisante, le complément serait fourni par l'Etat. Inversement, si, au décès du dernier titulaire, il restait un reliquat, ce reliquat serait versé au Trésor.

C'est la première éventualité qui s'est produite et, depuis 1939, le service des pensions est fait aux rares survivants à l'aide d'un crédit budgétaire.

Les frais administratifs de la Caisse des Dépôts et Consignations lui sont remboursés tous les ans.

128. — Caisse des Offrandes Nationales en faveur des armées de terre et de mer.

La Caisse des Offrandes Nationales en faveur des armées de terre et de mer a été créée sous le patronage de Napoléon III et de la famille impériale par un décret en date du 18 juin 1860. Son organisation a été modifiée par une loi du 27 novembre 1872 et un décret du 9 juin 1873.

Cette Caisse, déclarée d'utilité publique, est gérée par la Caisse des Dépôts et Consignations, sous la direction et la surveillance d'un Comité Supérieur, présidé par le Ministre de la Guerre et dont le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations fait partie.

Elle a pour objet de venir en aide aux anciens militaires et marins et à leurs familles en leur allouant des rentes viagères, des compléments de pensions militaires, des secours.

Le rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations consiste à assurer la conservation du portefeuille de l'organisme, à effectuer les encaissements auxquels ce portefeuille donne lieu, à exécuter les ordres d'achat, de vente, de souscription de titres que lui donne le Comité Supérieur, à payer enfin les

rentes viagères, compléments de pensions et secours accordés par ce Comité.

La Caisse des Dépôts et Consignations se rembourse annuellement des frais administratifs qu'elle a engagés, après accord du Comité Supérieur sur le montant de ces frais.

A la date du 31 décembre 1939, le compte de la Caisse des Offrandes Nationales présentait un avoir en numéraire de 730.000 francs et des titres pour une valeur totale d'environ 45 millions.

129. — Caisse Autonome de Retraites des ouvriers mineurs. mineurs.

Cet Etablissement, qui jouit de la personnalité civile, a été institué par la loi du 25 février 1914; il fonctionne sous le contrôle de l'Etat et est administré par un Conseil d'Administration dont le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations est membre de droit.

Les ressources de la Caisse sont versées à un compte de dépôt ouvert à la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci bonifie les sommes en numéraire d'un intérêt égal à celui qu'elle reçoit pour son compte courant au Trésor, soit 1 %. Elle effectue gratuitement les emplois en valeurs décidés par le Conseil d'Administration, elle conserve les titres de rentes et valeurs négociables faisant partie du portefeuille de la Caisse autonome; elle reçoit aux diverses échéances les arrérages, intérêts, dividendes; elle encaisse, lorsqu'il y a lieu, les sommes provenant du remboursement total ou partiel des titres et des lots et primes attribués à ces titres.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 25 février 1914, les placements de la Caisse autonome sont effectués dans les conditions prévues par le § 3 (aujourd'hui abrogé) de l'article 15 de la loi du 5 avril 1910 sur les Retraites ouvrières et paysannes. Une loi du 20 juillet 1921 a en outre autorisé la Caisse autonome à acquérir et à posséder des immeubles pour l'installation de ses services.

Les ressources de la Caisse sont constituées par des cotisations ouvrières et patronales (11 % des salaires au total), encaissées par les comptables du Trésor et versées par eux tous les quinze jours au compte de l'organisme à la Caisse

des Dépôts et Consignations; par une contribution de l'Etat; par les revenus du portefeuille; par les dons et legs.

130. — Le régime financier de l'organisme a été modifié à compter du 1^{er} janvier 1941.

Avant cette date, il était le suivant : une partie des cotisations versées par les exploitants et par les salariés (4 % des salaires) était capitalisée à des comptes individuels ouverts au nom de ces derniers en vue de la formation d'une rente à leur profit.

L'autre partie de la double cotisation (7 % des salaires), ainsi que les contributions de l'Etat et les dons et legs, était conservée en un Fonds spécial de répartition dont l'objet était de compléter les rentes obtenues par la capitalisation des sommes inscrites aux comptes individuels et de porter ces rentes au montant des retraites prévu par la loi.

Depuis le 1^{er} janvier 1941, la totalité des ressources de la Caisse autonome est versée au Fonds spécial et aucune somme n'est plus portée aux comptes individuels. Actuellement, le régime financier de la Caisse autonome est donc un régime de pure répartition. Les intéressés conservent toutefois leurs droits à la rente individuelle à provenir des versements précédemment inscrits à leur compte.

Les pensions servies par l'organisme comportent ainsi plusieurs éléments : une rente à la charge de la Caisse autonome elle-même, provenant de la capitalisation des sommes inscrites aux comptes individuels; un complément servi sur le Fonds spécial de répartition; dans certains cas, une rente à la charge de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse qui correspond aux versements reçus par cette Caisse avant 1914; parfois, enfin, une allocation de l'Etat à la charge de la Caisse générale de Garantie.

Les pensions sont payées par les comptables du Trésor pour le compte de la Caisse autonome et sans intervention de la Caisse des Dépôts et Consignations. Pour permettre ce paiement, effectué en somme par le Trésor, la Caisse autonome doit constituer au Trésor une provision permanente, non productive d'intérêts, égale à la moitié des arrérages trimestriels à sa charge.

Les pièces justificatives des paiements sont centralisées

par la Caisse autonome; la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et la Caisse générale de Garantie, après communication et vérification des pièces de dépense qui les concernent, couvrent soit la Caisse autonome, soit directement les comptables-payeurs de la part de dépenses leur incombant; la Caisse autonome couvre également les comptables du Trésor des dépenses qu'ils ont faites pour son compte.

131. — Caisse autonome de Retraites des Agents des Chemins de fer secondaires d'intérêt général, des Chemins de fer d'intérêt local et des tramways. Créée par la loi du 22 juillet 1922, cette Caisse a été organisée par décret du 30 janvier 1923. Sa gestion financière est confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations qui assure à son égard des attributions analogues à celles qu'elle exerce vis-à-vis de la Caisse des ouvriers mineurs.

132. — Caisses de retraites de Secours et de Prévoyance au profit des employés et ouvriers, instituées en vertu de la loi du 27 décembre 1895.

Le but de la loi du 27 décembre 1895 était de garantir les salariés bénéficiaires d'institutions patronales de prévoyance et de retraites contre les dangers résultant de la confusion des sommes affectées à ces objets et provenant tant de retenues sur salaires que de contributions patronales, avec le patrimoine de l'employeur ou de l'entreprise. Avant 1895, s'il advenait que l'employeur tombât en faillite ou fût mis en liquidation judiciaire ou encore tout simplement qu'il cessât son activité industrielle ou commerciale, ses employés et ouvriers ne passaient, pour les avantages qui leur avaient été promis, et bien que ces avantages fussent pour une part la contrepartie des retenues sur salaires qu'ils avaient supportées, qu'après les créanciers de l'employeur privilégiés ou nantis et se trouvaient en concours avec les créanciers chirographaires. Vers 1890, quelques effondrements financiers qui eurent un certain retentissement mirent en évidence les inconvénients de cette situation. Pour y porter remède, la loi de 1895 a disposé notamment :

— que la Caisse des Dépôts et Consignations serait autorisée à l'avenir à recevoir, à titre de dépôt, les sommes ou

valeurs appartenant ou affectées aux institutions de prévoyance fondées en faveur des employés et ouvriers;

— que, pour les sommes destinées à assurer des retraites, les chefs d'entreprise seraient tenus de les verser :

soit à la Caisse des Dépôts et Consignations,

soit à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse,

soit à des caisses spéciales, autorisées par décret;

— qu'enfin le seul fait du dépôt, à la Caisse des Dépôts et Consignations, à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse ou dans une caisse spéciale, des sommes ou valeurs affectées aux institutions de prévoyance, conférerait aux bénéficiaires de ces institutions un droit de gage dans les termes de l'article 2.073 du Code civil sur ces sommes et valeurs, pour la garantie de leurs droits tant acquis qu'éventuels.

133. — En exécution de ce texte et du règlement d'administration publique du 14 octobre 1897, la Caisse des Dépôts et Consignations a ouvert des comptes de dépôts aux organismes de prévoyance et de retraites qui en ont exprimé le désir. Ces comptes reçoivent du numéraire et des valeurs. Ils sont tenus par la Direction Générale pour les entreprises de Paris et par les préposés pour celles des départements. Les opérations auxquelles donnent lieu les titres déposés sont assurées gratuitement par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les sommes déposées en numéraire sont bonifiées d'un intérêt égal à celui servi aux Caisses d'Epargne, y compris la bonification accordée aux livrets stables (soit, pour 1942, 3,25 %); mais pour éviter à la Caisse des Dépôts et Consignations une charge d'intérêts excessive, elles sont limitées à un maximum fixé pour chaque organisme par décision du Directeur Général, après avis de la Commission de Surveillance. Ce maximum est établi d'après l'importance des ressources de trésorerie que la Caisse de prévoyance et de retraites se trouve dans l'obligation de conserver liquides; fixé au moment de l'ouverture du compte, il peut être révisé si cela devient nécessaire. Quand il vient à être dépassé, la Caisse des Dépôts et Consignations peut mettre l'organisme intéressé en demeure de lui indiquer en quelles valeurs il

entend que l'excédent soit employé (1); à défaut de réponse dans le délai d'un mois, la Caisse peut employer d'office l'excédent en rentes 3 %.

134. — Les institutions patronales de prévoyance perdirent une notable partie de leur importance, en 1910, lorsque furent instituées les Retraites ouvrières et paysannes. Mais elles ne furent pas supprimées. Leur maintien fut au contraire expressément prévu par l'article 29 de la loi du 5 avril 1910; aussi bien gardaient-elles un assez vaste champ d'action en sus ou en dehors de cette loi. Celle-ci, par ailleurs, en abrogeant l'article 3 de la loi du 27 décembre 1895, supprima pour les employeurs l'obligation de verser les sommes affectées aux institutions de prévoyance et de retraites dues à leur initiative dans une Caisse spéciale, à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ou à la Caisse des Dépôts et Consignations, de sorte que le versement des sommes en question dans l'une de ces Caisses devint facultatif.

L'article 44 de la loi du 30 avril 1930 et l'article 35 du décret-loi du 28 octobre 1935 sur les Assurances sociales laissèrent également subsister les Caisses patronales de la loi du 27 décembre 1895. Il fallut toutefois que ces caisses obtinsent l'autorisation de continuer leurs opérations et cela par décret rendu sur la proposition du Ministre du Travail. Elles peuvent, pour les personnels assujettis aux Assurances sociales, fonctionner comme Caisses primaires, avec l'agrément du Ministère du Travail.

Au 31 décembre 1939, le solde global en numéraire des comptes ouverts par la Caisse des Dépôts et Consignations aux Caisses patronales de la loi du 27 décembre 1895 s'élevait à environ 18 millions. La Caisse des Dépôts et Consignations détenait en outre, à la même date, pour le compte de ces organismes, plus de 4 millions de rentes françaises et 476 millions en capital de valeurs diverses.

(1) L'article 3 de la loi du 27 décembre 1895 qui fixait la liste des emplois autorisés ayant été abrogé par la loi du 5 avril 1910 (article 42) il est aujourd'hui admis que les placements des caisses patronales de la loi de 1895 doivent porter sur les mêmes valeurs que ceux des caisses d'assurances sociales.

CHAPITRE V

LES DÉPÔTS DIVERS

135. - Sous la rubrique générale de « **Dépôts Divers** » se trouvent compris :

Les dépôts volontaires des particuliers;

Les dépôts des Etablissements Publics et autres Etablissements assimilés;

Les dépôts à conditions spéciales;

Les legs et fondations;

Les dépôts des notaires;

Les dépôts des séquestres et autres mandataires de justice;

Les dépôts des greffiers de justice de paix;

Les fonds provenant du prélèvement sur le Pari Mutuel et de l'impôt sur les jeux (1).

Section I.

Les Dépôts volontaires des particuliers

136. — La Caisse des Dépôts et Consignations a été autorisée par la deuxième ordonnance du 3 juillet 1816 à recevoir les dépôts volontaires des particuliers. Ce n'était pas une

(1) Figurent également parmi les Dépôts divers les comptes de la Caisse autonome de retraites des ouvriers mineurs, de la Caisse autonome de retraites des agents des chemins de fer secondaires, et les comptes des Caisses de retraites instituées sous le régime de la loi du 27 décembre 1895. Aussi bien ces comptes sont-ils de simples comptes de dépôt. C'est seulement en raison de la nature des organismes qui en sont titulaires que nous avons cru devoir les ranger dans le chapitre précédent.

innovation : l'ancienne Caisse d'Amortissement, dont elle prenait la suite, recevait déjà ces dépôts en vertu de l'article 7 de la loi du 28 nivôse an XIII. En maintenant, parmi les attributions de la nouvelle Caisse des Dépôts et Consignations, la réception des dépôts volontaires, les auteurs de l'ordonnance de 1816 avaient en vue, disaient-ils eux-mêmes dans le préambule de cette ordonnance, de faire jouir le public des avantages d'un Etablissement qui, placé sous la plus forte des garanties, peut faire fructifier les capitaux qui lui sont confiés et les rendre à première réquisition.

137. — Le taux de l'intérêt et les conditions des dépôts volontaires ont souvent varié : ce taux a été plus ou moins élevé (il a atteint 4 % en 1854) et ces conditions plus ou moins libérales selon que la tendance du moment était de favoriser ou de restreindre le développement des dépôts. Tantôt on cherchait à accroître le volume des dépôts volontaires pour augmenter les disponibilités de la Caisse des Dépôts et Consignations ce qui, indirectement, donnait de l'aisance à la Trésorerie de l'Etat, puisque la Caisse des Dépôts et Consignations laissait la plus grande partie de ces disponibilités en compte au Trésor : tantôt, au contraire, des mesures étaient prises pour empêcher un essor excessif des dépôts volontaires, pour la raison que ces dépôts, remboursables à vue ou à court terme, avaient le caractère et les inconvénients de la Dette Flottante et risquaient de faire peser indirectement une lourde menace sur le Trésor. Ces tendances contraires ont tour à tour prévalu; aujourd'hui, la seconde paraît l'avoir définitivement emporté.

A l'origine, le taux de l'intérêt servi par la Caisse des Dépôts et Consignations était de 3 % : les sommes qui étaient restées en dépôt moins de 30 jours n'étaient bonifiées d'aucun intérêt : les remboursements étaient exigibles à vue.

Le taux fut ramené à 2 % et la durée minimum exigée pour qu'un intérêt soit alloué fut portée à 60 jours par l'ordonnance du 19 janvier 1835, qui subordonnait, en outre, les remboursements à un préavis de 45 jours.

L'ordonnance du 26 mai 1849 remit en vigueur les dispositions de celle de 1816.

Puis, un décret du 1^{er} mai 1851 décida que l'intérêt ne

commencerait à courir qu'à partir du 31^e jour suivant le dépôt.

Enfin, un décret du 11 janvier 1854 disposa que l'intérêt et les conditions des dépôts volontaires seraient fixés, à l'avenir, par des arrêtés du Directeur Général pris après avis de la Commission de Surveillance et approuvés par le Ministre des Finances.

138. — Depuis cette date, de nombreux arrêtés sont intervenus : on n'en compte pas moins de 17, du 26 janvier 1854 au 7 février 1884, date du dernier arrêté paru qui est encore en vigueur aujourd'hui.

Non seulement le taux de l'intérêt et les règles de liquidation de cet intérêt, la durée du préavis exigé pour les remboursements ont varié, mais encore, à diverses époques, d'autres moyens ont été utilisés soit pour élargir, soit pour resserrer les dépôts volontaires; c'est ainsi que, d'accord avec le Ministre des Finances, la Caisse des Dépôts et Consignations limita parfois à un maximum (20 millions de 1872 à 1875; 30 millions de 1875 à 1884) le montant total des dépôts de cette nature; c'est ainsi également qu'on a donné tour à tour une acception différente au mot « particuliers » : à certains moments, on le tenait pour synonyme de personnes physiques, à d'autres moments, on opposait les personnes morales « particulières » aux personnes morales publiques et les dépôts des sociétés civiles et commerciales étaient admis. Enfin, à diverses reprises (notamment en 1864 et en 1925) on a envisagé, sans aboutir d'ailleurs, d'autoriser les titulaires de comptes de dépôts volontaires à tirer des chèques sur la Caisse des Dépôts et Consignations, dans la pensée, par l'octroi de ces facilités nouvelles, de donner un nouvel essor aux comptes de cette nature.

139. — Actuellement, les règles relatives aux dépôts volontaires des particuliers sont les suivantes :

Ces dépôts ne sont reçus qu'à Paris et seulement en numéraire; les titres et valeurs mobilières ne sont pas admis. Aucune limitation du montant des dépôts n'est fixée.

Seuls sont acceptés, depuis une décision du Directeur Général prise en 1935, les dépôts des personnes physiques,

à l'exclusion des personnes morales (sociétés civiles ou commerciales, associations, etc...).

Les opérations de dépôt et de retrait prennent valeur du jour même où elles sont faites; l'intérêt est liquidé et capitalisé en fin d'année; son taux, fixé à 1 % en 1884, n'a pas varié depuis. Les sommes déposées ne sont bonifiées d'intérêts qu'autant qu'elles sont restées en dépôt au moins quinze jours.

Les remboursements peuvent être subordonnés à un préavis de dix jours. Les titulaires des comptes doivent, au moment du retrait, restituer le récépissé qui leur avait été délivré lors du dépôt; en cas de retrait partiel, ils doivent présenter ce récépissé, qui est annoté de la somme remboursée.

140. — Les comptes de dépôts volontaires qui connurent autrefois une certaine importance sont aujourd'hui très peu nombreux; il n'en existe plus que quelques centaines, et leur solde total est d'une très faible importance.

Les causes de cette désaffection du public paraissent tenir aux formalités exigées pour les retraits, à l'impossibilité d'utiliser des chèques, au fait que bien des gens ignorent qu'ils ont la possibilité de se faire ouvrir un compte...

Faut-il regretter que la Caisse des Dépôts et Consignations ne fasse pas un accueil plus large aux dépôts volontaires ? Leur développement aurait, nous l'avons vu, des inconvénients et des avantages.

Quoi qu'il en soit, le cadre demeure, et il serait relativement aisé, croyons-nous, de donner, si le besoin s'en faisait sentir, une large extension aux comptes de cette nature; il suffirait pour cela, de moderniser leurs conditions de fonctionnement, de supprimer la formalité de la présentation des récépissés lors des retraits, d'admettre les chèques et de faire connaître au public ces facilités nouvelles en attirant spécialement l'attention sur le taux d'intérêt accordé qui, même fixé à 1 %, est encore particulièrement avantageux.

Section II.

**Les dépôts des Etablissements Publics
et autres Etablissements assimilés**

141. — Aux termes de l'article 8 de la deuxième ordonnance du 3 juillet 1816, « les départements et communes sont autorisés à déposer à la Caisse des Dépôts et Consignations... les fonds qui sont ou seront à leur disposition...

« La même faculté est accordée à tous les Etablissements publics ».

En pratique, les départements et les communes n'ont jamais usé de la faculté qui leur était ainsi donnée; le premier alinéa de l'article 8 de l'ordonnance du 3 juillet 1816 a été formellement abrogé par l'article 3 du décret du 26 juillet 1889.

En vertu de l'article 1^{er} de ce dernier texte, l'intérêt et les conditions des dépôts que la Caisse des Dépôts et Consignations reçoit des **Etablissements publics et autres Etablissements assimilés**, lorsque des lois ne les ont pas déterminés, sont fixés par des arrêtés du Directeur Général pris sur l'avis de la Commission de Surveillance et approuvés par le Ministre des Finances.

L'arrêté du Directeur Général du 21 novembre 1889 est encore en vigueur aujourd'hui dans ses dispositions essentielles. Toutefois, le taux de l'intérêt, qu'il fixait à 2 %, a été ramené à 1 et demi % par arrêté du 28 novembre 1898 et à 1 % par arrêté du 26 mars 1910.

142. — Des comptes au titre des Etablissements publics et autres Etablissements assimilés peuvent être ouverts aux Etablissements publics proprement dits, non placés sous la surveillance des Receveurs des Finances (1), aux Etablissements d'utilité publique, aux associations littéraires, scientifiques, de prévoyance ou de mutualité subventionnées, aux Sociétés de secours mutuels libres, aux Syndicats profession-

(1) En principe, les Etablissements publics placés sous la surveillance des Receveurs des Finances doivent déposer leurs fonds libres non à la Caisse des Dépôts et Consignations mais au Trésor — voir à ce sujet l'Instruction générale du Ministre des Finances du 20 juin 1859 (article 756). Cette distinction ne s'est pas rigoureusement maintenue.

nels sous certaines conditions... L'ouverture de comptes à des Etablissements ou organismes n'entrant pas dans cette liste est subordonnée, depuis 1907, à un avis préalable de la Commission de Surveillance, qui s'inspire de l'utilité générale que présente l'Etablissement ou l'organisme considéré.

Les textes applicables en la matière (ordonnance du 3 juillet 1816 et décret du 26 juillet 1889) n'ayant expressément autorisé les Etablissements à déposer et la Caisse des Dépôts et Consignations à recevoir que du numéraire, les dépôts de titres et valeurs mobilières furent longtemps écartés ou du moins acceptés seulement à titre exceptionnel dans des cas peu nombreux. Ces dépôts sont maintenant reçus sans restrictions (circulaire du 7 octobre 1936). Les valeurs ainsi déposées sont conservées et administrées gratuitement.

Les comptes sont tenus par la Direction Générale à Paris et par les préposés dans les départements; les préposés ne doivent pas procéder à l'ouverture de comptes nouveaux sans accord préalable de la Direction Générale.

Les sommes déposées sont remboursables à partir du cinquième jour qui suit la demande de remboursement; les récépissés doivent être présentés au moment du retrait pour annotation.

Les recettes et dépenses sont inscrites aux comptes particuliers avec valeur respectivement du dernier ou du premier jour de la décade. C'est ce qu'on a coutume d'appeler « la règle de la dizaine ». Cette règle a été adoptée pour de nombreux comptes en vue de faciliter les calculs d'intérêts.

Les intérêts sont liquidés et capitalisés à la fin de chaque année.

143. — Le montant total des soldes des comptes particuliers figurant sous la rubrique « Etablissements publics et autres Etablissements assimilés », et qui étaient, au 31 décembre 1939, au nombre d'environ 900, s'élevait à la même date à 154 millions environ; quant aux valeurs déposées à ces comptes, elles représentaient un capital d'environ 280 millions.

Section III

Les Dépôts divers à conditions spéciales

144. — Le compte « **Dépôts divers à conditions spéciales** » a été créé en 1892 (arrêté du Directeur Général du 29 décembre 1892) à l'occasion d'une réforme de la comptabilité générale de la Caisse des Dépôts et Consignations et pour dégager, semble-t-il, le compte « **Etablissements publics** » d'un certain nombre de comptes particuliers qui y figuraient, bien qu'ils n'entrassent pas exactement dans les catégories définies par l'expression « **Etablissements publics ou autres Etablissements assimilés** » au sens où l'entendait la Commission de Surveillance.

Quoi qu'il en soit, le compte « **Dépôts divers à conditions spéciales** » n'est qu'une annexe du compte « **Etablissements publics et autres Etablissements assimilés** ». Les conditions générales de fonctionnement des deux comptes sont les mêmes. A signaler, toutefois, que certains comptes particuliers de **Dépôts divers à conditions spéciales** ne bénéficient pas d'intérêts ou bénéficient d'intérêts à un taux autre que celui de 1 %. Parfois, également, les règles relatives à la fixation de la date de valeur des opérations sont différentes de celles appliquées aux comptes des **Etablissements publics**.

145. — Les comptes de dépôts divers sont nombreux (environ 1.220), et d'importance très inégale. Leur solde global au 31 décembre 1940 s'élevait à 290 millions en numéraire et les valeurs qui y étaient déposées représentaient un capital de près de 400 millions. Nous croyons devoir en citer quelques-uns choisis parmi les plus importants ou parmi ceux qui présentent un intérêt de curiosité.

146. — **Compte de la Commission Interministérielle de l'Assurance-Crédit d'Etat.** — L'institution de l'Assurance-Crédit d'Etat remonte à la loi du 10 juillet 1928. Rattachée d'abord au Ministère du Commerce, elle relève maintenant du Ministère des Finances. Son objet est d'assurer, contre paiement de primes appropriées, les risques politiques d'opérations commerciales de crédit avec les pays étrangers. La Caisse des Dépôts et Consignations reçoit à un compte parti-

culier les ressources de l'Assurance-Crédit d'Etat; elle en fait emploi sur l'ordre de la Commission et conformément aux instructions du Ministère des Finances; elle conserve et administre gratuitement les valeurs acquises; elle fait les paiements ordonnés par la Commission. Nous aurons l'occasion de retrouver l'Assurance-Crédit d'Etat lorsque nous examinerons les emplois de fonds de la Caisse des Dépôts et Consignations.

147. — Caisse de Compensation pour la Décentralisation de l'Industrie aéronautique. — Cette Caisse a été créée par la loi du 31 mars 1931 (article 105) et organisée par décret du 6 août 1932; de nombreux textes sont intervenus depuis; nous nous bornerons à citer le décret-loi du 24 mai 1938 et le décret du 17 mars 1939. Comme son nom l'indique, l'Etablissement avait pour objet de faciliter le transfert en province des usines de constructions aéronautiques installées à Paris et en banlieue. A cet effet, elle accordait aux industriels des subventions et des avances. Les ressources de la Caisse étaient constituées par une dotation initiale de 500.000 fr. et par des retenues sur le prix des commandes du Ministère de l'Air. Elle est dirigée par un Conseil d'administration dont le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations fait partie. La Caisse des Dépôts et Consignations reçoit à un compte spécial les ressources de l'Etablissement; elle en fait emploi, s'il y a lieu, sur l'ordre du Conseil d'administration; elle conserve et administre gratuitement les valeurs ainsi acquises. Le taux de l'intérêt servi aux sommes en numéraire est de 1 %. La Caisse des Dépôts et Consignations a, jusqu'en 1938, effectué directement les paiements de la Caisse de Compensation. Depuis 1938, elle se borne à mettre les sommes nécessaires à la disposition de l'Agent comptable de cette Caisse.

148. — Fonds d'Amortissement des charges d'électrification des départements et des communes (article 108 de la loi du 31 décembre 1936; décret du 27 mai 1937). — Alimenté par une contribution annuelle recouvrée par l'Administration de l'Enregistrement sur les distributions d'énergie électrique en basse tension, ce Fonds est destiné à permettre l'octroi de subventions aux collectivités publiques pour leur

faciliter l'amortissement des emprunts contractés par elles pour des travaux d'électrification. Le Fonds est administré par le Ministre des Travaux Publics, assisté d'un Comité de direction dont le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations fait partie. La Caisse des Dépôts et Consignations procède, sur les ordres qui lui sont donnés par le Ministère, aux emplois de fonds et aux paiements aux collectivités locales. Ses frais administratifs lui sont annuellement remboursés.

149. — Caisse Nationale de Crédit aux Départements et aux Communes. — Le compte de la Caisse Nationale de Crédit dont nous avons déjà parlé (voir page 72 en note), a été d'abord classé sous la rubrique des dépôts divers. Depuis 1939, il forme à lui seul un chapitre spécial. Il est entré dans une période de liquidation, la Caisse Nationale de Crédit ayant été supprimée.

150. — Fonds national de compensation des allocations familiales payées à leur personnel par les collectivités locales. — Institué par un décret-loi du 29 juillet 1939 et organisé par décret du 15 avril 1940, ce Fonds a pour objet de répartir équitablement entre les départements, communes, établissements publics départementaux et communaux, etc., la charge résultant des allocations familiales. Il est géré par la Caisse des Dépôts et Consignations. Chaque année, les collectivités locales indiquent à la Caisse des Dépôts et Consignations le total des salaires et le total des allocations familiales qu'elles ont payées. La Caisse des Dépôts et Consignations détermine la charge moyenne des allocations familiales par rapport à l'ensemble des salaires payés par toutes les collectivités affiliées. Suivant que les collectivités ont supporté une charge inférieure ou supérieure à la moyenne ainsi déterminée, elles versent au Fonds de Compensation ou reçoivent de lui la différence entre la charge qu'elles ont effectivement supportée et la charge moyenne. Les frais administratifs de la Caisse des Dépôts et Consignations lui sont annuellement remboursés par prélèvement sur les ressources du Fonds.

151. — Fonds national de Compensation des indemnités de bombardement. — La Caisse des Dépôts et Consignations

gère également ce Fonds nouvellement institué (loi du 20 janvier 1942). Il est alimenté par une cotisation fixée actuellement à 1 % des salaires, payée par les employeurs de l'ensemble du territoire et recouvrée de la même manière que les cotisations d'assurances sociales. Le Fonds rembourse aux employeurs des régions exposées aux bombardements les quatre cinquièmes des indemnités dites de bombardement que ces employeurs sont tenus de payer à leurs salariés (1).

152. — Produit de la vente des Joyaux de la Couronne. —

La vente de ces bijoux fut ordonnée par la loi du 10 décembre 1886; le produit de la vente fut versé à la Caisse des Dépôts et Consignations et employé en rentes sur l'Etat. En vertu de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1895, il en fut fait deux parts; une moitié fut remise aux Musées Nationaux pour servir à l'acquisition d'œuvres d'art; l'autre moitié est toujours détenue par la Caisse des Dépôts et Consignations; les revenus en sont affectés d'abord à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse pour lui permettre d'accorder des pensions exceptionnelles et des bonifications de pensions; le surplus va à la Caisse Générale de Garantie des Assurances sociales. Fait notable : les sommes en numéraire figurant au compte sont bonifiées par la Caisse des Dépôts et Consignations du même intérêt que les fonds des Caisses d'Épargne.

153. — Compte de dépôts des Sociétés de Crédit Immobilier et des Sociétés d'habitations à bon marché.

Comptes des Caisses régionales de Crédit Agricole.

Comptes ouverts à des Groupements de sinistrés de la guerre de 1914-1918. Ces comptes ont reçu les fonds provenant des emprunts émis par les Groupements (loi du 31 juillet 1920, article 55). Les retraits sont subordonnés à des justifications d'emploi.

(1) Nous mentionnons ici ce Fonds de Compensation bien qu'en réalité il ne soit pas compris dans la rubrique des dépôts divers à conditions spéciales et qu'il fasse dans les écritures de la Caisse des Dépôts et Consignations l'objet d'un chapitre distinct. Mais par sa nature il se rapproche des autres fonds de compensation classés parmi les dépôts divers à conditions spéciales.

Comptes de prévoyance des Agents coloniaux (environ 600 comptes particuliers).

Caisse de retraites des clercs de notaires (loi du 12 juillet 1937).

Fonds de secours aux Français sinistrés de Russie (loi du 25 mai 1939, décret du 7 septembre 1939).

Fonds Commun des internats de l'enseignement public (décrets des 17 juin et 7 octobre 1938; 30 septembre 1940).

Compte de la Manufacture nationale de Sèvres (arrêté ministériel du 1^{er} avril 1901).

Compte de l'Œuvre d'Assistance aux militaires tuberculeux.

Différents legs au profit de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et de la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents.

Fonds d'allocations aux anciens membres des congrégations dissoutes (article 7 du décret du 17 juin 1905).

Fonds de liquidation des engagements à terme contractés à la Bourse de Paris avant le 11 juin 1940 (loi du 30 mars 1941).

Compte du Commissariat général aux Questions Juives (article 22 de la loi du 22 juillet 1941);

Fonds de reconstitution par le jeu de la capitalisation des avances faites aux Banques populaires d'Alsace (loi du 8 avril 1931; décret du 30 juin 1931).

Etc...

Section IV.

Les Legs et Fondations

154. — Le compte des « Legs et Fondations », créé par arrêté du Directeur Général du 22 mars 1894, a été formé de la réunion des Dépôts et Fondations civils et des Dépôts et Fondations militaires qui faisaient auparavant l'objet de deux comptes distincts, lesquels avaient eux-mêmes été détachés du compte « Dépôts de divers Etablissements publics ». Bien que l'ordonnance du 3 juillet 1816 n'ait prévu que des dépôts de numéraire, l'usage s'était peu à peu introduit de recevoir des Etablissements publics d'abord des

sommes à convertir en rentes sur l'Etat, puis des inscriptions de rentes et enfin même des valeurs autres que les rentes sur l'Etat.

Aujourd'hui, la Caisse des Dépôts et Consignations tient sous la rubrique « Legs et Fondations » 1.582 comptes particuliers. Au 31 décembre 1939, l'avoir global de ces comptes s'élevait en numéraire à 16 millions. Ils comprenaient en outre 14 millions 5 de rentes, des valeurs du Trésor pour 20 millions 9 et des actions ou obligations diverses pour 63 millions 5.

155. — Ces dépôts se répartissent en deux catégories :

Ceux provenant de libéralités faites à l'Etat, représenté par les départements ministériels, ou à des Etablissements dépendant directement de l'Etat; le dépôt à la Caisse des Dépôts et Consignations de ces libéralités s'impose par la nécessité de séparer les fonds et valeurs qui les constituent des ressources budgétaires; il est parfois expressément ordonné par le décret qui en autorise l'acceptation.

Ceux qui sont faits volontairement par des Etablissements ayant l'autonomie financière et un patrimoine propre et que la Caisse des Dépôts et Consignations a accepté de recevoir sur le désir de ces Etablissements : tels les dépôts de sommes et valeurs représentant des legs et fondations faits à l'Institut de France et aux Académies.

156. — Les comptes de legs et fondations sont tous tenus à Paris, par la Direction Générale; les préposés ne peuvent recevoir de dépôts au titre des « Legs et Fondations » que s'ils y ont été préalablement autorisés.

Au moment du dépôt des fonds ou titres composant la libéralité, la Caisse des Dépôts et Consignations demande en principe qu'une ampliation du décret d'autorisation d'acceptation lui soit remise.

Les sommes en numéraire bénéficient d'intérêts à 1 % capitalisés annuellement. Les dates de valeur des opérations sont fixées suivant la règle dite de la dizaine.

Les titres sont conservés gratuitement. La Caisse des Dépôts et Consignations en encaisse les revenus, ainsi que le capital s'ils viennent à être remboursés. Elle procède aux emplois de fonds et aux remplois, soit d'office lorsque le

décret d'acceptation le prescrit, soit, dans le cas contraire, sur la demande du Ministère ou de l'Etablissement intéressé.

Les revenus des libéralités sont attribués périodiquement par décision du Ministère ou de l'Etablissement qualifié. Les revenus des libéralités autres que celles faites à l'Etat peuvent être versés par la Caisse des Dépôts et Consignations soit directement aux attributaires qui lui sont désignés, soit aux comptables des Etablissements qui les remettent ensuite aux bénéficiaires ou qui en font tel usage qui a été prévu par le donateur ou testateur. S'il s'agit de libéralités faites à l'Etat, la Caisse des Dépôts et Consignations en verse les revenus au Trésor Public, sur demande des départements ministériels intéressés, pour rattachement ultérieur aux budgets de ces départements ministériels suivant la procédure des Fonds de Concours (article 33 de la loi du 31 décembre 1907).

157. — La nature et l'étendue de la mission de la Caisse des Dépôts et Consignations en matière de legs et fondations prêtent à discussion. La question délicate est de savoir si la Caisse des Dépôts et Consignations doit exécuter sans contrôle les décisions des départements ministériels ou Etablissements au nom desquels les fondations ont été faites ou s'il lui faut, au contraire, vérifier que les intentions exprimées par les donateurs ou testateurs sont bien respectées. Doit-elle, par exemple, s'assurer que les emplois de fonds demandés par le Ministère ou l'Etablissement gratifié sont bien conformes aux stipulations du testament ou de la donation ? Doit-elle veiller à ce que le produit des libéralités reçoive bien l'affectation qui a été voulue par le donateur ou le testateur ?

158. — Nous inclinons à penser que la Caisse des Dépôts et Consignations n'est jamais tenue d'effectuer des vérifications de cette nature et cela même dans le cas où le montant du legs ou de la donation lui aurait été remis en exécution d'une disposition expresse du décret d'acceptation. Outre que, bien souvent, la Caisse serait dépourvue des éléments d'appréciation nécessaires (il ne lui est généralement pas remis d'expéditions des actes de donation ou des testa-

ments), c'est au département ministériel ou à l'Etablissement au nom duquel la libéralité a été faite qu'il incombe d'assurer l'accomplissement de la volonté du testateur ou du donateur; c'est l'Etat ou l'Etablissement qualifié qui, en cas de non-observation de cette volonté, seraient seuls responsables vis-à-vis tant du donateur ou des représentants du de cujus que des bénéficiaires de la libéralité. La Caisse des Dépôts et Consignations n'est, en ce qui la concerne, tenue qu'aux obligations d'un dépositaire et d'un mandataire : sa responsabilité propre ne saurait, croyons-nous, être mise en cause à l'occasion des opérations qu'elle effectue dès lors que ces opérations sont conformes aux ordres qu'elle reçoit.

Mais toute question de responsabilité mise à part, l'utilité d'un contrôle exercé par la Caisse des Dépôts et Consignations n'est pas douteuse. Aussi bien, s'il lui était donné de relever une irrégularité dans les ordres d'emploi de fonds, de ventes de valeurs ou dans l'affectation des revenus..., ne manquerait-elle pas d'attirer l'attention du Ministère ou de l'Etablissement intéressé sur cette irrégularité. S'il arrivait toutefois que la demande d'achat, de vente, de paiement... jugée irrégulière fut maintenue malgré les observations présentées par la Caisse des Dépôts et Consignations, nous ne sommes pas sûrs que celle-ci serait fondée à refuser de l'exécuter.

Section V.

Dépôts des Notaires

159. — La Caisse des Dépôts et Consignations tient au nom des notaires deux catégories de comptes : les comptes de **dépôts obligatoires** et les comptes de **dépôts libres**.

§ 1. — Dépôts obligatoires.

160. — Aux termes d'un décret du 30 janvier 1890, les notaires ne peuvent conserver par devers eux pendant plus de six mois (ou plus d'un an, si leurs clients les y autorisent expressément) les fonds qu'ils détiennent pour le compte de tiers, à quelque titre que ce soit; ces délais expirés, ils sont

tenus d'en effectuer le versement à la Caisse des Dépôts et Consignations, sous le contrôle de la Chambre de Discipline dont ils relèvent.

161. — La Caisse des Dépôts et Consignations tient au nom de chaque notaire un compte de dépôts obligatoires unique où elle porte tous les versements qu'il fait. Ces comptes sont tenus par la Direction Générale pour les notaires de Paris et par les préposés pour les notaires des départements. Ils sont crédités des recettes et débités des dépenses avec valeur du dernier et du premier jour de la décade. Ils sont bonifiés d'un intérêt, capitalisé en fin d'année, dont le taux, fixé d'abord à 2 % par arrêté du Directeur Général du 14 février 1890, a été ramené à 1 % par un autre arrêté du 16 juillet 1892. Ils ne peuvent recevoir que du numéraire, à l'exclusion de tous titres.

162. — A l'appui de leurs versements, les notaires remettent un bulletin indiquant l'affaire ou les affaires auxquelles le versement se rapporte. La Caisse des Dépôts et Consignations se borne à transmettre ces bulletins à la Chambre de Discipline; elle n'a pas à tenir compte des indications qui y sont portées; elle ne les relate ni dans ses écritures, ni dans les récépissés qu'elle délivre. Les récépissés indiquent seulement le nom du notaire et la somme versée, sans aucune mention relative à l'origine de propriété. La Caisse des Dépôts et Consignations ne connaît que le notaire titulaire du compte; elle doit ignorer les noms des propriétaires réels des sommes déposées et demeure complètement étrangère au contrôle exercé par la Chambre de Discipline.

163. — Les remboursements sont subordonnés à une autorisation de cette Chambre. Pour les faciliter, l'article 11 du décret du 2 février 1890 a prescrit l'utilisation de bulletins spéciaux extraits d'un carnet à souche. Outre la souche, ces bulletins comportent trois parties détachables : l'une constitue l'autorisation de retrait de la Chambre de Discipline; la seconde est adressée par le notaire au préposé cinq jours en principe à l'avance pour l'aviser du remboursement qu'il aura à effectuer : elle indique si le notaire se présentera lui-même ou si le retrait sera fait par un tiers; en ce dernier cas, elle donne le nom et un spécimen de la signature de

la personne qui encaissera les fonds; la troisième partie est un avis de retrait que le préposé envoie à la Chambre de Discipline pour l'informer du retrait lorsque le retrait a été opéré.

Les autorisations de paiement délivrées par les Chambres de Discipline ne sont valables que pendant 30 jours. Elles constituent en réalité de véritables chèques et comme telles sont soumises au même régime fiscal que les chèques.

164. — Les dépôts obligatoires des notaires dans les Colonies sont régis par des réglementations qui diffèrent assez peu de celle en vigueur dans la métropole; à signaler, toutefois, que les Parquets sont généralement investis, dans les Colonies, des attributions de contrôle exercées dans la métropole par les Chambres de Discipline. Nous nous bornerons à citer les principaux textes concernant les dépôts obligatoires des notaires aux colonies : Martinique, Guadeloupe, Réunion : décret du 1^{er} octobre 1908; Indochine : arrêtés du Gouverneur général des 10 février 1909 et 10 janvier 1910; Afrique Occidentale Française : arrêté du Gouverneur général du 12 mai 1910; Nouvelle Calédonie : arrêtés du Gouverneur général du 24 février 1911 et 26 novembre 1913.

165. — La réglementation sur les dépôts obligatoires des notaires n'est pas toujours fidèlement respectée par ces officiers ministériels; ceux-ci conservent parfois au delà du délai autorisé les sommes qu'ils devraient verser à la Caisse des Dépôts et Consignations. La Caisse s'est constamment efforcée, dans toute la mesure où elle le peut, de faire observer par les notaires les prescriptions réglementaires. Elle demande chaque année à l'Inspection générale des Finances de relever, à l'occasion de ses vérifications chez les comptables du Trésor, les noms des notaires qui ne se seraient pas fait ouvrir de compte de dépôts obligatoires ou qui, bien qu'étant titulaires d'un compte de cette nature, n'y auraient fait que des dépôts manifestement inférieurs à ce qu'ils auraient dû être, eu égard à l'importance de l'étude. La Caisse ne manque pas de signaler au Ministère de la Justice les résultats de ces enquêtes; elle intervient aussi auprès des Chambres de Discipline; mais les manquements constatés

sont, semble-t-il, dépourvus de sanctions véritablement efficaces.

166. — Le solde global des comptes de dépôts obligatoires des notaires au 31 décembre 1939 était de 566 millions.

§ 2. — Dépôts libres.

167. — Jusqu'à 1928, les notaires ont été admis, par application d'un arrêté du Ministre des Finances du 17 décembre 1920, à verser au Trésor, en compte courant à intérêts, les fonds qu'ils détenaient, tant que le délai de six mois (ou d'un an) n'étant pas expiré le dépôt de ces fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations n'était pas encore obligatoire pour eux.

L'article 11 de la loi du 25 juin 1928 ayant supprimé les dépôts de fonds particuliers au Trésor, les comptes de dépôts libres des notaires durent être soldés. Depuis 1928, ils sont tenus par la Caisse des Dépôts et Consignations qui leur applique, à très peu de choses près, les mêmes conditions que celles précédemment accordées par le Ministère des Finances (arrêtés du Directeur Général du 20 octobre 1928 et du 26 janvier 1929).

168. — L'ouverture de ces comptes est purement facultative pour les notaires; les dépôts et retraits sont effectués librement; ils prennent valeur du dernier ou du premier jour de la décade.

L'intérêt est de 1 %; il est capitalisé annuellement.

Comme pour les dépôts obligatoires, la Caisse des Dépôts et Consignations ignore les affaires auxquelles les dépôts se rapportent : elle ne connaît que les notaires titulaires des comptes.

Les notaires sont autorisés à tirer des chèques sur leurs comptes de disponibilités courantes et c'est sans doute ce qui explique la faveur dont jouissent ces comptes qui, au 31 décembre 1939, présentaient un solde global de 1.652 millions.

Les mouvements de dépôts et de retraits constatés au cours d'une année dépassent 10 milliards.

Les comptes de disponibilités courantes ne sont en prin-

cipe, comme ceux de dépôts obligatoires, tenus que par la Direction Générale et les préposés; toutefois, pour donner de plus grandes facilités aux notaires de campagne, il est assez largement fait appel en la matière au concours des Percepteurs non préposés; ceux-ci, quand ils interviennent, agissent pour le compte et après autorisation du Trésorier Payeur général dont ils relèvent.

§ 3. — Règles communes aux deux catégories de dépôts.

169. — Nous avons insisté sur le fait que la Caisse des Dépôts et Consignations n'a pas à connaître les affaires qui donnent lieu à des versements de la part des notaires : le décret du 2 février 1890 a expressément disposé que la Caisse des Dépôts et Consignations ne relaterait aucune indication à ce sujet, ni dans sa comptabilité, ni dans les récépissés qu'elle délivre. Cette disposition témoigne du souci qu'avaient les auteurs du décret à la fois de simplifier les opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations et d'assurer le secret des affaires.

Longtemps la Caisse des Dépôts et Consignations, attachant à ce texte une portée qu'il n'avait probablement pas, a cru devoir considérer les fonds qui lui étaient confiés comme étant la propriété personnelle des notaires déposants.

C'est seulement il y a une douzaine d'années qu'il est apparu que cette interprétation ne répondait pas à la réalité des choses : on a reconnu qu'il fallait au contraire tenir largement compte du fait que les sommes déposées tant aux comptes de dépôts obligatoires qu'aux comptes de dépôts libres sont la propriété non pas du notaire lui-même, mais de ses clients; le notaire n'en est que dépositaire.

170. — Ce changement diamétral de position entraînait des conséquences importantes.

En vertu de la circulaire du 21 avril 1890, lorsque le notaire venait à décéder ou à cesser ses fonctions, les sommes figurant à son compte pouvaient être remises au successeur ou au notaire commis pour gérer l'étude ou encore aux héritiers du notaire décédé. En 1931, il a été décidé, d'accord entre le Ministère de la Justice et la Caisse des Dépôts et

Consignations, qu'à l'avenir les sommes déposées ne pourraient jamais être retirées par les ayants droit personnels ou héritiers du notaire. Aussi bien les héritiers du notaire ne sont-ils pas plus qualifiés pour appréhender les fonds des clients qu'ils ne le seraient pour délivrer des expéditions des minutes conservées en l'étude.

171. — Autre conséquence : la circulaire du 21 avril 1890 avait décidé que seules pourraient être reçues sur les sommes déposées les significations d'oppositions, saisies arrêts, cessions..., pratiquées par les créanciers personnels du notaire. Depuis 1931, aucune signification n'est plus acceptée : on considère maintenant que les créanciers personnels du notaire titulaire du compte sont sans action sur les dépôts qui ne peuvent être regardés comme étant la propriété de leur débiteur; quant aux créanciers des propriétaires réels ou présumés des sommes déposées, ils doivent faire valoir leurs droits entre les mains du notaire qui connaît seul l'origine de ces sommes.

Signalons que les mêmes règles sont applicables aux comptes de dépôts des séquestres et autres mandataires de justice et des greffiers de Justice de Paix dont il sera traité dans les sections suivantes.

Section VI.

Dépôts des Séquestres ou autres mandataires de Justice

172. — Une question préliminaire se pose : c'est celle de savoir comment il se fait que des séquestres judiciaires puissent être confiés à de simples particuliers alors que l'ordonnance du 3 juillet 1816 — nous y reviendrons en traitant la matière des consignations — confère à cet égard à la Caisse des Dépôts et Consignations un véritable monopole ?

C'est que la Caisse des Dépôts et Consignations n'est pas en mesure de remplir toutes les attributions ordinaires du séquestre tel qu'il est prévu à l'article 1961 du Code Civil, aux termes duquel :

« La justice peut ordonner le séquestre :

« 1° Des meubles saisis sur un débiteur;

« 2° Des immeubles ou d'une chose mobilière dont la propriété ou la possession est litigieuse entre deux ou plusieurs personnes;

« 3° Des choses qu'un débiteur offre pour sa libération. »

En effet, la Caisse des Dépôts et Consignations, d'après les règlements qui la régissent, ne peut recevoir que des consignations de numéraire et (depuis 1875 seulement) de titres et valeurs mobilières; sa mission légale ne s'étend pas à la conservation de choses mobilières séquestrées autres que des espèces ou des titres, à la gestion d'immeubles séquestrés, aux diligences à faire pour la liquidation d'une société, d'une succession, aux poursuites à exercer pour le recouvrement des créances comprises dans le séquestre, etc... Aussi les Tribunaux ont-ils été très vite amenés à s'affranchir de la règle que leur avait imposée l'ordonnance de 1816 ou du moins à limiter le domaine d'application de cette règle. Et il est bientôt devenu pour eux de pratique courante de désigner des séquestres particuliers sous le nom de séquestres, administrateurs judiciaires, liquidateurs... (1).

..173. — Cela n'empêchait d'ailleurs nullement les séquestres de déposer à la Caisse des Dépôts et Consignations les fonds qu'ils détenaient; parfois l'ordonnance de nomination leur faisait une obligation de faire ce versement, qui était alors reçu au titre des consignations, dans le cas contraire, le versement à la Caisse des Dépôts et Consignations était purement facultatif pour le séquestre et ne pouvait être reçu que comme « dépôt volontaire de particulier ».

C'est un arrêté du Directeur Général en date du 5 décembre 1889 qui créa le compte « Séquestres et autres mandataires de justice ». Longtemps, ce compte ne reçut que des dépôts libres et dont le retrait n'était subordonné à aucune espèce d'autorisation.

174. — En 1914 intervint une nouvelle réglementation, qui paraît avoir été motivée par l'importance qu'avaient

(1) Nous ne nous occupons pas dans le présent chapitre de certains mandataires de justice tels que curateurs aux successions vacantes, syndics de faillite et liquidateurs judiciaires qui, dès longtemps, ont été astreints non à déposer mais à consigner à la Caisse des Dépôts et Consignations les avoirs détenus par eux.

prises les gestions des séquestres du fait de la guerre et des mesures édictées à l'égard des biens des ressortissants des puissances ennemies. Cette nouvelle réglementation, arrêtée par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, fit l'objet d'une circulaire de la Caisse des Dépôts et Consignations en date du 9 décembre 1914. Désormais, il était fait obligation aux administrateurs-séquestres de verser immédiatement à la Caisse des Dépôts et Consignations toutes sommes par eux reçues. Ils remettaient à l'appui de leurs versements des bulletins de versement que la Caisse des Dépôts et Consignations transmettait aux Directeurs départementaux de l'Enregistrement chargés du Contrôle. En outre, aucun retrait ne pouvait avoir lieu sans une autorisation du Président du Tribunal ayant nommé le séquestre ou d'un juge commis par lui à cet effet.

Ces dispositions demeurent en vigueur aujourd'hui; à signaler seulement que depuis 1934 la Caisse des Dépôts et Consignations transmet les bulletins de versement qui lui sont remis à l'appui des dépôts, non aux Directeurs départementaux de l'Enregistrement, mais aux Parquets.

D'autre part, depuis 1932, les administrateurs judiciaires de Paris sont autorisés à effectuer des retraits par chèques sur les comptes qui leur sont ouverts; pour permettre au Président du Tribunal d'exercer son contrôle sur les retraits ainsi opérés, la Caisse des Dépôts et Consignations l'avise de ces retraits; en outre, les chèques dont le montant dépasse 200.000 fr. doivent être préalablement visés par le Président ou le Syndic de la Compagnie des Administrateurs judiciaires.

Ajoutons que les comptes des séquestres sont bonifiés d'un intérêt capitalisé annuellement dont le taux est fixé à 1 % depuis 1910. La date de valeur des opérations est déterminée suivant la règle de la dizaine. Les remboursements ont lieu, en principe, à cinq jours de préavis.

175. — Seuls les versements de numéraire sont admis aux comptes de dépôts des séquestres et autres mandataires de justice; les titres et valeurs mobilières qu'ils remettent à la Caisse des Dépôts et Consignations ne sont reçus qu'au titre des consignations; la restitution de ces titres et valeurs est

subordonnée, comme le remboursement des dépôts en numéraire, à une autorisation du Président du Tribunal.

176. — Le compte ouvert à chaque séquestre ou mandataire de justice est unique et global. Tous les dépôts effectués par le titulaire y sont portés sans aucune indication concernant les affaires particulières auxquelles ils se rapportent. La Caisse des Dépôts et Consignations n'a à connaître que le titulaire du compte. Il n'en reste pas moins que les dépôts effectués par ce titulaire ne peuvent être regardés comme étant sa propriété personnelle. La situation est ici la même que celle qui a été analysée plus haut à propos des comptes des notaires. Elle emporte les mêmes conséquences en ce qui concerne le remboursement des sommes déposées, au cas de décès ou de cessation de fonctions du séquestre, et la réception des significations.

177. — Au 31 décembre 1939, les comptes particuliers des séquestres et autres mandataires de justice sont au nombre de 1.025 et leur solde global est de 332 millions.

Section VII.

Dépôts des Greffiers de Justice de Paix

178. — Antérieurement à 1921 et sous l'empire de la loi du 12 janvier 1895, les sommes retenues en vertu de saisies-arrêts sur les petits salaires et traitements étaient reçues par la Caisse des Dépôts et Consignations au titre des consignations. Pour les traitements publics, la consignation mensuelle des retenues au nom du débiteur-saisi, était obligatoire en vertu d'une ordonnance royale du 16 septembre 1837 et d'un arrêté du Ministre des Finances du 24 octobre suivant (1). Quant aux retenues opérées sur des appointements ou salaires privés, le tiers saisi n'était pas astreint à les consigner.

179. — La loi du 27 juillet 1921 décida que les retenues

(1) Des dispositions protectrices rendant insaisissables pour partie les traitements des fonctionnaires civils et militaires avaient en effet été prises bien longtemps avant l'intervention de la loi du 12 janvier 1895 (lois du 19 Pluviôse an III et du 21 Ventôse an IX notamment).

exercées sur les traitements et salaires ne dépassant pas 6.000 fr. seraient dorénavant remises par le tiers-saisi au greffier de la Justice de Paix chargée de la procédure de saisie-arrêt. Seules les retenues sur traitements et salaires supérieurs à 6.000 fr. pouvaient continuer à donner lieu à consignations individuelles au nom des saisis. La loi interdisait au greffier de conserver par devers lui plus de 1.000 fr. et lui faisait obligation de verser le surplus à un compte spécial que lui ouvrirait la Caisse des Dépôts et Consignations.

180. — Telle est l'origine des comptes « Greffiers de Justice de Paix » qui furent créés par un arrêté du Directeur Général du 12 septembre 1921.

Les lois des 4 et 24 août 1930, qui ont profondément modifié la loi du 27 juillet 1921, n'ont pas changé les conditions de fonctionnement des comptes de dépôt des greffiers.

181. — Actuellement, sont seules consignées au nom des débiteurs-saisis les retenues effectuées sur des traitements ou salaires supérieurs à 15.000 fr. Celles effectuées sur des traitements ou salaires inférieurs à ce chiffre sont remises au Greffier tous les trimestres par le tiers-saisi (article 69 du Code du Travail) ou bien, si le tiers saisi est un comptable public, versées directement par lui à la Caisse des Dépôts et Consignations au compte du Greffier (article 2 de la loi du 24 août 1930). Les retenues effectuées en vertu de cessions sur des traitements ou salaires ne dépassant pas 15.000 fr. sont remises directement au cessionnaire par le tiers cédés, à moins toutefois que l'effet des cessions ne soit paralysé par l'existence de saisies-arrests antérieures en date, auquel cas les retenues sont versées au Greffier ou à son compte à la Caisse des Dépôts et Consignations.

182. — A l'appui des versements qu'ils effectuent au compte du Greffier, les comptables publics remettent un bordereau détaillé indiquant les noms des débiteurs saisis et la somme concernant chacun d'eux; la Caisse des Dépôts et Consignations transmet ce bordereau au Greffier après y avoir apposé une mention constatant que le versement correspondant a bien eu lieu. Cela permet au greffier, lorsque les retenues faites pour un même débiteur atteignent une somme suffisante, d'en provoquer la répartition entre les

créanciers. Cette répartition faite, le Greffier retire de la Caisse des Dépôts et Consignations les sommes nécessaires et effectue lui-même le paiement des attributions prononcées aux créanciers. La demande de retrait adressée à la Caisse des Dépôts et Consignations doit être visée pour autorisation par le Juge de Paix; il y est donné suite dans un délai maximum de cinq jours.

183. — Les comptes des Greffiers ne sont pas ouverts au nom personnel de ceux-ci, mais sous l'intitulé « Greffier de la Justice de Paix ..., compte n° ... »

Ils ne sont pas productifs d'intérêts.

La Caisse des Dépôts et Consignations n'a en aucun cas à connaître les débiteurs, tiers-saisis ou créanciers. Elle n'a de rapports qu'avec le titulaire du compte; elle tient pour chaque greffier un compte unique et elle n'a à faire figurer dans ses écritures ou pièces comptables aucune indication concernant les affaires auxquelles les versements s'appliquent. La situation est ici la même que celle que nous avons déjà vue pour les comptes de notaires et de séquestres.

Section VIII

Prélèvement sur le Pari Mutuel et sur le produit des jeux dans les Cercles et Casinos

184. — Antérieurement à 1934, la partie du **prélèvement sur le pari mutuel et le produit des jeux** affectée à subventionner des œuvres de bienfaisance, des travaux d'adduction d'eau potable, des œuvres ou travaux ayant pour objet le reboisement, l'amélioration des pâturages, la pisciculture, la chasse, était versée à la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci tenait à cet effet cinq comptes distincts où les versements étaient inscrits suivant leur origine et leur affectation. Les subventions étaient attribuées par les Commissions spéciales dont le Directeur Général faisait partie. La Caisse des Dépôts et Consignations assurait le paiement de ces subventions.

185. — Depuis le 1^{er} janvier 1934, la Caisse des Dépôts et Consignations ne reçoit plus les sommes dont il s'agit qui,

en exécution de l'article 6 de la loi du 11 juillet 1933, sont maintenant versées au Trésor pour être rattachées au titre de Fonds de concours au budget des départements ministériels intéressés. Aussi bien le prélèvement sur le pari mutuel et les jeux, malgré son affectation spéciale, constitue-t-il un véritable impôt; il était donc anormal que le produit de ce prélèvement fût versé à la Caisse des Dépôts et Consignations et payé par elle aux bénéficiaires de subventions sans avoir figuré au budget.

Les dispositions de l'article 6 de la loi du 11 juillet 1933 ne sont toutefois pas applicables au produit des prélèvements sur les jeux et le pari mutuel en Algérie, qui continue à être versé à la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci se trouvait ainsi détenir, au 31 décembre 1939, aux cinq comptes ouverts dans ses écritures, une somme totale d'environ 90 millions.

TROISIÈME PARTIE

LES CONSIGNATIONS

186. — La réception, la conservation et la restitution des consignations constituaient, autrefois, l'essentiel des attributions de la Caisse des Dépôts et Consignations; il n'en est certes plus ainsi aujourd'hui : ce n'est pas que de nos jours le service des consignations ait perdu de son importance; bien au contraire, les cas de consignation n'ont cessé de se multiplier; le montant des sommes consignées n'a cessé de croître; et, depuis 1875, la Caisse des Dépôts et Consignations reçoit les consignations de titres et valeurs mobilières qu'elle ne recevait pas auparavant.

Néanmoins, le développement du service des consignations apparaît bien modeste, si on le compare à celui de l'ensemble des autres services; au 31 décembre 1939, le montant total des sommes consignées en numéraire ne s'élevait, en effet, qu'à 2.348 millions; il ne représentait ainsi que 4 % environ de la somme figurant au passif du bilan de la Caisse des Dépôts et Consignations (57.565 millions) et à peine 2 % de l'ensemble des capitaux administrés par la Caisse des Dépôts et Consignations (services propres et services gérés, près de 120 milliards).

187. — Le préambule de l'ordonnance du 3 juillet 1816 annonçait qu'une loi déterminerait tous les cas dans lesquels il y aurait lieu à consigner des sommes ou valeurs; cette loi n'est jamais intervenue.

La loi du 28 nivôse an XIII (non abrogée), l'ordonnance du 3 juillet 1816, la loi du 28 juillet 1875 et le décret réglementaire du 14 décembre de la même année sur les consi-

gnations de valeurs mobilières, l'article 60 de la loi de finances du 26 juillet 1893 fixant le taux de l'intérêt alloué aux sommes consignées, l'article 43 de la loi du 17 avril 1895, modifié par le décret-loi du 30 octobre 1935, sur la déchéance trentenaire, forment ainsi l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires d'ordre général régissant la matière des consignations. Il faut, évidemment, y ajouter une foule d'autres dispositions particulières, éparses dans les Codes ou faisant l'objet de textes spéciaux.

188. — Il n'entre pas dans notre propos d'exposer ici dans le détail toutes les règles relatives aux consignations; notre intention est seulement de donner une vue d'ensemble du service. A cet effet, nous lui consacrerons quatre chapitres :

Dans le premier, nous examinerons **les règles générales relatives à la réception des consignations;**

Dans le second, **le régime des fonds et valeurs consignées;**

Dans le troisième, **les règles générales relatives au remboursement des consignations;**

Dans le quatrième, nous passerons rapidement en revue **les principaux cas de consignation.**

CHAPITRE PREMIER

LA RÉCEPTION DES CONSIGNATIONS

189. — L'ordonnance du 3 juillet 1816 dispose, dans son article 1^{er}, que « la Caisse des Dépôts et Consignations... recevra seule toutes les consignations judiciaires » et, par son article 3, elle fait défense aux « cours, tribunaux et administrations quelconques d'autoriser ou d'ordonner des consignations en autres Caisses et dépôts publics et particuliers, même d'autoriser les débiteurs ,dépositaires, tiers-saisis à les conserver sous le nom de séquestres ou autrement ».

C'était donner à la Caisse des Dépôts et Consignations un véritable monopole, que d'ailleurs, sous l'Ancien Régime, les Receveurs des consignations avaient eu déjà. On faisait d'elle le seul séquestre légal ou judiciaire autorisé.

190. — Pour assurer le respect de ces dispositions, l'ordonnance de 1816 imposait, notamment aux officiers ministériels l'obligation de consigner, dans des délais qu'elle fixait, les sommes qu'il leur arriverait de détenir à la suite d'offres réelles non acceptées ou de ventes volontaires ou forcées faites par leur ministère; elle interdisait, en outre, qu'il fût à l'avenir procédé à des distributions par voie de contribution judiciaire et, dans certains cas, par voie d'ordre que les sommes à distribuer n'eussent d'abord été consignées; elle donnait, enfin, au Directeur Général le droit de **décerner contrainte** contre toute personne qui, tenue de verser des sommes à la Caisse des Dépôts et Consignations, serait en retard de remplir ses obligations.

191. — Le souci d'assurer la sauvegarde des dépôts qui était la préoccupation dominante des auteurs de l'ordon-

nance de 1816 leur avait, on le voit, dicté des mesures extrêmes. A l'application et avec le temps, la rigueur et le caractère absolu de ces mesures se sont quelque peu atténués. On peut dire cependant d'une manière générale que le principe du monopole de la Caisse des Dépôts et Consignations a été maintenu.

Il y a bien des consignations qui sont faites dans d'autres caisses; c'est ainsi, par exemple, que jusqu'à 1941 les cautionnements d'officiers ministériels et de comptables publics étaient versés au Trésor; c'est ainsi encore que les cautionnements provisoires de soumissionnaires aux adjudications ouvertes par des communes ou des Etablissements publics sont constitués non à la Caisse des Dépôts et Consignations, mais à la Caisse du Receveur Municipal ou du comptable de l'Etablissement; mais les cas de ce genre constituent l'exception.

Dans un autre domaine, nous avons déjà vu que les Tribunaux désignent couramment des séquestres judiciaires particuliers : ce sont tantôt des administrateurs judiciaires professionnels, tantôt des officiers ministériels, des avoués le plus souvent.

Il est courant également que l'administration provisoire de biens appartenant à certaines catégories de personnes visées par des mesures d'exception soit confiée à des particuliers ou encore à l'administration de l'Enregistrement.

Mais ces nominations se justifient souvent par la nature même des biens séquestrés; si, par exemple, ces biens comprennent une exploitation industrielle ou commerciale dont il faut continuer à assurer la marche, des objets mobiliers ou des immeubles qu'il faut vendre ou gérer, des créances ou droits incorporels qu'il faut recouvrer ou mettre en œuvre, l'intervention de la Caisse des Dépôts et Consignations ne peut être envisagée. Par contre, dans tous les cas où les biens séquestrés sont des sommes en numéraire ou des titres et valeurs mobilières, c'est à la Caisse des Dépôts et Consignations que la consignation de ces sommes ou titres devrait être ordonnée puisque cette Caisse a été précisément instituée pour les recevoir.

192. — Elle veille d'ailleurs, autant qu'il est en son pou-

voir, à ce que les dispositions suivant lesquelles des sommes ou valeurs doivent lui être obligatoirement versées soient respectées. En matière de dépôts, par exemple, elle ne manque pas, chaque fois qu'elle en a l'occasion, de signaler aux Chambres de Discipline des notaires, au Garde des Sceaux, au Ministère du Travail, au Ministère de l'Intérieur, les notaires qui paraissent ne pas se conformer aux décrets de 1890, les sociétés de secours mutuels qui ne déposent pas leurs titres ainsi que la loi de 1898 le prescrit, les caisses départementales et communales de retraites qui gardent par devers elles le produit des retenues opérées sur les traitements de leurs tributaires. Pour ce qui est des consignations, la Caisse des Dépôts et Consignations a été notamment amenée à plusieurs reprises à appeler l'attention du Garde des Sceaux sur des Syndics de faillite qui, au mépris des dispositions de l'article 489 du Code de Commerce, ne consignaient pas régulièrement le produit de leurs réalisations.

193. — On peut s'étonner à première vue que, dans les cas de ce genre, la Caisse des Dépôts et Consignations se borne à signaler à l'autorité supérieure les manquements qu'elle constate et qu'elle n'use pas directement à l'encontre des intéressés **du droit de contrainte** que le Directeur Général tient de l'ordonnance de 1816.

En pratique, le Directeur Général n'a fait usage et ne pouvait faire usage du droit de contrainte qu'en de très rares occasions; depuis de nombreuses années, ce moyen de coercition a cessé d'être utilisé en matière de consignations (1).

La raison en est, d'abord, que la Caisse des Dépôts et Consignations et ses préposés ne sont jamais en mesure de savoir avec certitude que des sommes ou valeurs détenues par un dépositaire ou par un séquestre sont conservées par ce dépositaire ou par ce séquestre en violation des dispositions réglementaires, alors qu'elles devraient, par application des dites dispositions, être consignées. Pendant les premières années de fonctionnement de la Caisse, les Greffiers des Cours et Tribunaux lui adressaient chaque mois un état

(1) Il en est tout autrement dans le domaine du Fonds de Garantie des accidents du travail.

des arrêts et jugements qui avaient ordonné des consignations : cela lui permettait de vérifier que les décisions de justice ayant prescrit des consignations étaient bien suivies d'exécution et, au besoin, de décerner contrainte contre les intéressés. Mais, dès 1819, ces renseignements mensuels ont cessé de lui être fournis. Aujourd'hui, l'exercice du droit de contrainte ne pourrait pratiquement être envisagé que dans le cas où l'une des parties intéressées aurait signalé la contravention. Même dans ce cas, il serait difficile à la Caisse des Dépôts et Consignations, faute de connaître toutes les circonstances de l'affaire sur laquelle son attention aurait été appelée, de prendre parti sur la question de savoir si le détenteur des fonds ou valeurs est bien tenu d'en opérer la consignation ou s'il peut, au contraire, les conserver par devers lui.

Au surplus, l'existence même du droit de contrainte ne semble pas à l'abri de toute discussion. Rétablissant au profit du Directeur Général ce droit de contrainte qui, sous l'Ancien Régime, avait été donné aux Receveurs des consignations par les déclarations royales des 29 février 1648 et 16 juillet 1669, l'ordonnance du 3 juillet 1816 paraît avoir délibérément méconnu l'article 6 de la loi du 28 nivôse an XIII, aux termes duquel : « La Caisse d'Amortissement et ses préposés ne pourront exercer aucune action pour l'exécution de jugements ou décisions qui auraient ordonné des consignations » ; sans doute pourrait-on chercher à concilier les deux textes ; mais si l'on admet qu'ils sont contraires, le texte législatif de l'an XIII ne doit-il pas l'emporter sur le texte réglementaire de 1816 ?

194. — Ainsi que nous venons de le voir, toutes les consignations doivent donc, en principe, être faites à la Caisse des Dépôts et Consignations. Est-ce à dire que celle-ci soit tenue de recevoir toutes les sommes et valeurs dont la consignation peut lui être proposée ? Nullement ; elle ne doit accepter que les consignations qui entrent dans les cas prévus : sont seules reçues les consignations ordonnées ou autorisées par la loi ou par un texte réglementaire ou par une décision administrative ou judiciaire.

Encore la Caisse des Dépôts et Consignations ne saurait-

elle être tenue de recevoir des dépôts et consignations, même prescrits par l'autorité administrative ou judiciaire, qu'elle estimerait ne pas entrer dans le cadre général de sa mission. C'est là un des aspects de son autonomie.

195. — C'est, en règle générale, au consignateur qu'il appartient de déterminer le lieu où il doit effectuer la consignation qu'il a en vue. Rappelons que les consignations sont reçues à Paris par le Caissier Général et dans les départements et aux Colonies par les Comptables supérieurs du Trésor, agissant en qualité de préposés de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le choix du lieu où doit être faite une consignation est loin d'être indifférent; s'il s'agit d'une consignation qui, par sa nature, doit équivaloir à un paiement, comme, par exemple, celle qui est faite à la suite d'offres réelles, il faut, pour que sa validité soit indiscutable, qu'elle soit effectuée à l'endroit même qui a été fixé par la convention des parties ou par la loi, pour le paiement dont elle tient lieu. Mais c'est au consignateur lui-même à effectuer la consignation là où elle doit être faite et la Caisse des Dépôts et Consignations n'a pas à prendre parti à ce sujet.

Exceptionnellement, certaines consignations, pour des raisons purement administratives, sont reçues par un préposé bien déterminé à l'exclusion de tout autre. Il en est ainsi, notamment, des cautionnements proportionnels constitués par les Etablissements bancaires autorisés à se porter cautions personnelles et solidaires de titulaires de marchés de fournitures et de travaux publics dans les conditions du décret-loi du 30 octobre 1935 et du décret du 12 décembre 1936.

196. — Au moment où il effectue la consignation, le consignateur ou son mandataire remplit et signe une **déclaration de consignation**. Le mandataire peut être purement verbal; il n'a pas à justifier de ses pouvoirs. Si la consignation est faite à la Caisse d'un préposé la déclaration est rédigée sur un registre spécial. A Paris, elle est établie en double exemplaire sur des formules détachées. L'administration fait relier tous les ans un jeu de ces déclarations, le second exemplaire est classé au dossier particulier de chaque affaire. Ces documents sont conservés avec le plus grand soin; ils cons-

tituent en effet la loi du dépôt. Ils relatent les motifs de la consignation, les circonstances de l'affaire, les noms des parties, les charges ou affectations qui peuvent grever les sommes ou valeurs consignées. Il est indispensable qu'ils soient rédigés avec clarté et précision et qu'ils contiennent toutes les indications nécessaires pour la détermination ultérieure des conditions de remboursement.

Généralement, des pièces sont remises à la Caisse des Dépôts et Consignations à l'appui de la déclaration de consignation : ce sont, le plus souvent, des expéditions ou extraits des actes ou jugements en vertu desquels la consignation est faite, des copies signifiées d'exploits, des réclamations de créanciers, des états de charges, des états d'inscriptions, des actes d'affectation...

L'une des indications les plus importantes qui doivent figurer dans la déclaration de consignation est celle relative à la propriété des fonds ou valeurs consignés. Le déclarant doit faire connaître expressément si la consignation est faite **de ses propres deniers ou des deniers d'un tiers**. La simple mention de cette origine de propriété suffit pour réserver le privilège de second ordre au bailleur de fonds ou encore pour assurer au prêteur la subrogation dans les droits de son emprunteur (article 12 de l'ordonnance du 3 juillet 1816).

197. — Le Caissier Général à Paris et les préposés dans les départements et aux Colonies délivrent immédiatement récépissé de toutes les consignations qu'ils reçoivent. Ce récépissé, extrait d'un carnet à souche, indique le nom du consignateur, le montant de la somme consignée ou l'énumération détaillée des titres avec leurs numéros et leur jouissance. Il contient en outre l'énonciation sommaire des motifs de la consignation. Si les parties intéressées le désirent, il peut leur être délivré, outre le récépissé, une **déclaration de versement** qui en est la copie et qui leur permet, sans se dessaisir du récépissé lui-même, d'établir que la consignation a bien été faite.

198. — Nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer que jusqu'à 1875 la Caisse des Dépôts et Consignations ne pouvait recevoir que les consignations de numéraire et que, depuis

la loi du 28 juillet 1875 et le décret réglementaire du 15 décembre de la même année, elle reçoit également les consignations de valeurs mobilières. Elle n'a d'abord été autorisée à recevoir les consignations de cette nature que dans la métropole, à l'exclusion des territoires d'outre-mer. Un décret du 17 mai 1896 a autorisé la réception des valeurs mobilières en Algérie, à l'exception toutefois des effets de commerce. Dans les autres possessions d'outre-mer, les consignations de valeurs ne sont encore reçues que dans quelques cas exceptionnels, savoir :

en Tunisie et au Maroc, pour la constitution des cautionnements provisoires et définitifs des soumissionnaires et adjudicataires de travaux et de fournitures;

au Maroc, au titre des cautionnements et réserves des Compagnies d'Assurances contre les accidents d'automobiles.

Outre les valeurs mobilières proprement dites, françaises ou étrangères, cotées ou non, au porteur, mixtes ou nominatives, la Caisse des Dépôts et Consignations reçoit les effets de commerce, lettres de change, billets à ordre...

Elle ne reçoit pas les livrets de Caisses d'Epargne, les livrets de la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse, les extraits d'inscription ou livrets de pensions et rentes viagères, les mandats-poste, les titres de propriété immobilière, les obligations notariées (sauf exception pour les sociétés d'assurances, qui peuvent être astreintes à consigner des grosses de prêts hypothécaires; décret-loi du 30 octobre 1935, article 4); ne sont pas reçus les titres faux, périmés, incomplets et ceux qui, n'ayant aucune valeur au moment du dépôt, ne sont pas susceptibles d'acquérir une valeur dans l'avenir.

199. — Les conditions de réception des valeurs mobilières sont les mêmes que celles des sommes en numéraire. A signaler toutefois les points particuliers suivants :

Outre la déclaration de consignation habituelle, le déposant doit souscrire une **déclaration d'affectation** chaque fois, en principe, que les valeurs consignées sont affectées spécialement à une garantie et qu'elles sont nominatives. Cette déclaration d'affectation comporte notamment pouvoir donné au Directeur Général de vendre les titres le cas échéant.

Si la consignation ne comprend que des valeurs à l'exclu-

sion de toute somme en numéraire sur laquelle les droits de garde pourraient être prélevés ou si les sommes consignées en numéraire en même temps que les valeurs ne sont pas disponibles, le déposant doit verser, au moment où il fait la consignation, le montant des droits de garde dus pour la première année.

Enfin, s'il s'agit d'effets de commerce et toujours dans le cas où la consignation ne comporte pas une somme en numéraire suffisante et disponible, le consignateur doit verser, le cas échéant, une provision pour couvrir les frais de protêt et de dénonciation.

CHAPITRE II

RÉGIME DES FONDS ET VALEURS CONSIGNÉS

200. — En matière de consignations, la Caisse des Dépôts et Consignations intervient, suivant les cas, comme **dépositaire** ou comme **séquestre judiciaire ou légal**; les articles 1.917 à 1.963 du Code Civil, qui constituent le droit commun du dépôt et du séquestre, lui sont applicables; mais ils ne lui sont applicables que dans la mesure où il n'en a pas été autrement décidé par des textes législatifs spéciaux.

Tout d'abord, les dépôts de numéraire que la Caisse des Dépôts et Consignations reçoit sont des dépôts irréguliers; elle n'est pas tenue de rendre identiquement les espèces qu'elle a reçues; bien au contraire, il entre dans sa mission d'employer ces espèces et de les faire fructifier pour pouvoir les bonifier d'intérêts. Par contre, les dépôts de titres et valeurs mobilières s'apparentent aux dépôts réguliers, en ce que la Caisse doit restituer les titres mêmes qui lui ont été remis; toutefois, il est fait exception à cette règle pour les rentes sur l'Etat consignées sous la forme au porteur qui, pour des raisons de simplification administrative en même temps que de sécurité, sont immatriculées au nom de la Caisse aussitôt après la consignation et portées au crédit d'un compte-courant de rentes ouvert à son nom par le Ministère des Finances : les titres représentatifs sont simultanément annulés et de nouveaux titres sont établis sur demande de la Caisse par les services du Ministère des Finances lorsque le moment est venu d'effectuer la restitution; s'il s'agit de rentes amortissables, ces nouveaux titres portent les mêmes numéros de série que les anciens.

Deuxième point à noter : la responsabilité de la Caisse des Dépôts et Consignations est plus étendue que celle d'un dépositaire ordinaire : celui-ci n'est tenu, en aucun cas, des accidents de force majeure à moins qu'il n'ait été mis en demeure de restituer la chose déposée (article 1.929). La Caisse supporte au contraire tous les frais et risques relatifs à la garde, conservation et mouvement des fonds consignés (loi du 28 nivôse an XIII, article 8 et ordonnance du 3 juillet 1816, article 13). En ce qui concerne les consignations de valeurs mobilières, sa responsabilité est particulièrement lourde. On reviendra plus loin sur cette question.

Troisième particularité : aux termes de l'article 1.917 du Code Civil, le dépôt est essentiellement gratuit; pour les titres et valeurs mobilières consignées, l'article 2 de la loi du 28 juillet 1875 a prévu que la Caisse des Dépôts et Consignations recevrait une rémunération : pour les sommes consignées en numéraire, elle reçoit également une rémunération, qui résulte de la différence entre les revenus qu'elle tire de l'emploi de ces sommes et les intérêts dont elle les bonifie. Là aussi, les dispositions du Code Civil (article 1936) sur la restitution des fruits ne sont pas applicables.

Dernier trait notable : le contrat de dépôt se forme suivant le Code Civil (article 1.921), par un libre accord de deux volontés. La Caisse des Dépôts et Consignations n'est pas, en ce qui la concerne, libre de refuser les dépôts qui entrent dans le cadre de ses attributions, et ces dépôts sont souvent obligatoires pour les parties qui les effectuent.

201. — Telle est, sommairement définie par différence avec le droit commun du dépôt, la situation juridique particulière dans laquelle se trouve la Caisse des Dépôts et Consignations. Il faut maintenant exposer le régime proprement dit des consignations. A cet égard, une distinction est nécessaire entre les consignations de numéraire et les consignations de valeurs mobilières.

I. — Consignations de numéraire.

202. — Nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer que les consignations de numéraire sont bonifiées d'un intérêt; il n'en a pas toujours été ainsi. Sous l'Ancien Régime, jusqu'au début du ^{xviii}^e siècle, les Receveurs des consignations gardaient en sacs cachetés, sans en faire, par conséquent, aucun emploi, les sommes qui leur étaient confiées; bien plus, ils étaient autorisés à prélever sur ces sommes leur rémunération et leurs frais. De même, la loi du 23 septembre 1793, en vertu de laquelle les consignations furent reçues par la Trésorerie nationale et les Receveurs de district, avait prévu le prélèvement d'un droit de garde de 2 %.

C'est la loi du 28 nivôse an XIII qui a posé en principe que les consignations porteraient intérêt; elle fixa à 3 % le taux de cet intérêt et décida qu'il ne commencerait à courir que du 61^e jour après la consignation; les sommes qui resteraient consignées moins de 60 jours ne seraient bonifiées d'aucun intérêt.

Ces dispositions ont été reproduites par l'ordonnance du 3 juillet 1816, et elles sont encore en vigueur de nos jours; seul le taux de l'intérêt a changé : il est fixé à 2 % depuis le 1^{er} janvier 1894. Par exception, certaines consignations ne sont pas bonifiées d'intérêts : ce sont, notamment, certains comptes collectifs d'indemnités provisionnelles d'expropriation, les cautionnements des enchérisseurs aux adjudications d'immeubles de l'Etat, les cautionnements provisoires de soumissionnaires aux adjudications publiques de travaux et fournitures.

203. — En règle générale, les intérêts servis par la Caisse des Dépôts et Consignations ne sont liquidés qu'au moment du remboursement de la consignation. Le paiement de ces intérêts est, en effet, souvent subordonné aux mêmes justifications que le remboursement du capital lui-même. Dans certains cas, cependant, les intérêts sont libres de toutes charges ou affectations; il en est ainsi, par exemple, des intérêts produits par les sommes consignées en vue de la constitution de cautionnements; le paiement de ces intérêts peut

être demandé par les ayants droit à la fin de chaque année.

204. — Aux termes de l'article 14 de l'ordonnance du 3 juillet 1816, « lorsque les sommes consignées seront retirées partiellement, l'intérêt des parties restantes continuera à courir sans interruption ». La Caisse des Dépôts et Consignations doit imputer ces paiements partiels suivant les règles fixées par l'article 1.254 du Code Civil : « Le débiteur d'une dette qui porte intérêt ou produit des arrérages ne peut point, sans le consentement du créancier, imputer le paiement qu'il fait sur le capital par préférence aux arrérages ou intérêts; le paiement fait sur le capital et intérêts, mais qui n'est point intégral, s'impute d'abord sur les intérêts ».

205. — En décidant que la Caisse des Dépôts et Consignations était tenue d'observer les règles d'imputation de l'article 1.254, la jurisprudence a admis que s'agissant des intérêts des consignations, la Caisse des Dépôts et Consignations n'était pas **dépositaire**, mais **débitrice**. Cette distinction a une importance toute particulière pour résoudre la question de savoir si les intérêts à la charge de la Caisse des Dépôts et Consignations peuvent faire l'objet d'une prescription.

La question a été discutée autrefois; elle avait un grand intérêt pratique à une époque où la déchéance trentenaire de la loi du 16 avril 1895 (article 43) n'avait pas encore été établie.

Si les intérêts des sommes consignées avaient dû être considérées comme l'accessoire du dépôt, il eut fallu les tenir pour imprescriptibles comme le dépôt lui-même. Dès lors, au contraire, qu'on ne leur reconnaissait pas le caractère d'un dépôt, mais d'une véritable dette, on devait décider et on a décidé, qu'ils pouvaient faire l'objet d'une prescription.

206. — Cette solution a été consacrée par l'article 43 de la loi du 16 avril 1895, qui contient une disposition ainsi conçue :

« En aucun cas, la Caisse des Dépôts et Consignations ne peut être tenue de payer plus de 30 années d'intérêts, à moins qu'avant l'expiration des 30 ans il n'ait été formé contre la Caisse une demande en justice reconnue fondée. »

Le délai nécessaire pour que cette prescription soit acquise est différent suivant que les intérêts considérés peuvent être

payés annuellement ou qu'ils ne peuvent l'être qu'au moment où le capital est lui-même remboursé. Dans le premier cas, la prescription quinquennale de l'article 2.277 du Code Civil leur est applicable; dans le second cas, la prescription ne peut être acquise que par trente ans.

II. — Consignations de valeurs mobilières.

207. — Aux termes de l'article 4 du décret du 15 décembre 1875, « les valeurs mobilières sont centralisées à Paris entre les mains du Caissier Général, qui en a la garde et la responsabilité ».

En application de cette disposition, les titres reçus par les préposés sont aussitôt transmis au Caissier Général par l'intermédiaire des Trésoriers Payeurs généraux.

Il n'y a d'exception que pour les valeurs consignées en vue de la constitution de cautionnements provisoires de soumissionnaires aux adjudications publiques. Ces valeurs étant appelées à être restituées à bref délai aux déposants, elles sont conservées par les préposés.

208. — Les articles 5 et 6 du décret de 1875 déterminent le rôle qui incombe à la Caisse des Dépôts et Consignations dans la gestion des titres consignés. Aux termes de l'article 5, la Caisse des Dépôts et Consignations effectue les versements qui seraient nécessaires pour libérer les titres, pourvu toutefois que les sommes suffisantes lui aient été remises ou que les ressources disponibles de la consignation aient été affectées à cet emploi par le déposant.

L'article 6 est relatif aux encaissements auxquels donnent lieu les titres consignés; il établit une distinction entre les valeurs françaises et étrangères. Pour les premières, la Caisse est chargée de recevoir aux diverses échéances les arrérages, intérêts ou dividendes; elle encaisse également, lorsqu'il y a lieu, les sommes provenant du remboursement total ou partiel des titres et des lots et primes qui leur ont été attribués.

209. — Ceci implique que pour les valeurs amortissables, la Caisse des Dépôts et Consignations doit vérifier les tirages. Elle est responsable des erreurs qu'elle viendrait à commettre et des retards qu'elle pourrait apporter dans ces opé-

rations d'encaissements (1). Pour les valeurs étrangères, la Caisse n'est tenue d'encaisser les arrérages, dividendes ou intérêts qu'autant que le service en est fait en France. En ce qui concerne le capital de ces valeurs, elle est chargée de faire le nécessaire pour en toucher le montant; mais en aucun cas, elle n'est responsable du non-recouvrement.

210. — La Caisse n'est tenue d'opérer le recouvrement des effets de commerce consignés que lorsqu'ils ont été régulièrement endossés à son nom ou acceptés par qui de droit, à moins qu'ils ne soient payables au porteur sans endossement ni acceptation préalable. A défaut de paiement à l'échéance, elle se borne à faire dresser le protêt et à le dénoncer aux endosseurs, souscripteurs ou autres, dans les délais de la loi. L'usage s'est établi de faire préciser par le déposant, au moment de la consignation des effets, s'il entend que ceux-ci soient présentés ou non à leur échéance et protestés ou non en cas de non-paiement et cela avec ou sans dénonciation aux parties intéressées. En cas de protêt, la Caisse des Dépôts et Consignations avise immédiatement le déposant de la formalité accomplie en son nom et les parties demeurent chargées des suites de la procédure. Aussi bien, est-ce au créancier seul à décider s'il veut ou non poursuivre son débiteur et la Caisse n'a pas à prendre d'initiatives à ce sujet : il faut et il suffit qu'elle ait réservé par le protêt dressé en temps utile, les droits des parties.

211. — La Caisse se charge de faire vendre par l'intermé-

(1) La responsabilité de la Caisse des Dépôts et Consignations dans la gestion des titres déposés est moins étendue que dans celle des titres consignés. D'une part il n'existe pas, pour les valeurs déposées, de texte général fixant expressément le rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations; les obligations de celle-ci chaque fois qu'elles ne sont pas précisées par un texte particulier ne sont autres que celles résultant pour le dépositaire du droit commun du dépôt. D'autre part la Caisse des Dépôts et Consignations ne perçoit pas de droits de garde pour les valeurs en dépôt; il en résulte que ses obligations doivent être appréciées avec moins de rigueur (articles 1927 et 1928 du Code civil). Aussi la Caisse des Dépôts et Consignations considère-t-elle qu'elle ne saurait encourir de responsabilité en matière de dépôts, par suite d'erreurs ou d'omissions commises dans la vérification des listes de tirage. Elle appelle d'ailleurs l'attention du déposant sur ce point en apposant une mention sur les récépissés qu'elle délivre. Le déposant doit suivre lui-même les tirages. Pour lui permettre de le faire, la Caisse lui notifie régulièrement les numéros des titres nouvellement acquis.

diaire de la Chambre syndicale des Agents de Change les titres consignés, lorsque la vente en est demandée par les parties et que par ailleurs rien ne s'y oppose, ou ordonnée par une décision judiciaire opposable à tous les intéressés et passée en force de chose jugée. L'ordre de vente est donné le lendemain du jour de l'enregistrement de la demande au secrétariat.

Elle effectue également pour l'emploi des fonds consignés, sur demande des intéressés et si rien ne l'empêche, des achats de titres et des souscriptions aux émissions nouvelles.

212. — Les produits de toute nature encaissés par la Caisse des Dépôts et Consignations sont portés au crédit de la consignation et produisent intérêt à 2 % à compter du 61^e jour qui suit l'encaissement.

213. — Ainsi que nous l'avons précédemment indiqué, les frais administratifs du service des consignations de numéraire sont couverts, comme ceux du service des dépôts, par la différence entre les revenus du placement des sommes versées à la Caisse et les intérêts dont ces sommes sont bonifiées.

La Caisse des Dépôts et Consignations ne pouvait assurer, à titre gratuit, le service des consignations de valeurs mobilières, qui constitue une lourde charge; aussi, un mode spécial de rémunération pour ce service a-t-il dû être institué.

214. — C'est l'objet des articles 11 et 12 du décret du 15 décembre 1875, en vertu desquels la Caisse des Dépôts et Consignations perçoit annuellement un **droit de garde** dont le tarif est fixé par arrêté du Directeur Général, pris sur l'avis de la Commission de Surveillance et approuvé par le Ministre des Finances. Ce droit de garde est établi, pour les titres cotés, sur leur valeur réelle à la veille du dépôt et pour les titres non cotés, sur leur valeur nominale. Il est liquidé une fois pour toutes au moment de la consignation. Il est dû pour une durée minimum d'une année; au delà d'une année, il est perçu par trimestre.

Le droit de garde annuel est de 0,05, 0,10 ou 0,25 % de la valeur des titres suivant la catégorie à laquelle ils appartiennent (arrêté du Directeur Général du 22 mai 1890). Il existe un tarif spécial pour les valeurs consignées en Algérie

(arrêté du Directeur Général du 24 juin 1896). Il y a enfin un tarif réduit, depuis 1907, pour certaines consignations de valeurs faites par des Compagnies d'Assurances; en contre-partie, ces Compagnies gardent l'administration des titres et les obligations de la Caisse à cet égard sont moins étendues.

Sur demande des intéressés et par cas d'espèce, des réductions de droits de garde peuvent être accordées pour les titres improductifs de revenus.

215. — Le droit de garde présente un double caractère : il constitue d'une part la rémunération du service rendu par la Caisse des Dépôts et Consignations, d'autre part une sorte de contre-partie des risques de toute nature qu'entraîne pour elle la conservation et la gestion des titres.

Diverses modifications des tarifs et mode de calcul des droits de garde ont été envisagées depuis 1890. Elles s'inspiraient du désir de rendre le droit de garde plus productif et de mieux l'ajuster à la valeur réelle des titres. Les modifications envisagées n'ont pas été réalisées jusqu'à présent.

216. — A titre indicatif, les valeurs consignées comprenaient, au 31 décembre 1939, environ 46 millions de rentes sur l'Etat (valeur exprimée en rente), et 2.760 millions de valeurs diverses (valeur nominale). Pour l'année 1939, les droits de garde perçus ont atteint 1.098.000 fr.

III. — Règles communes aux consignations de numéraire et de valeurs.

217. — Il ne faut pas croire qu'une consignation, entre le moment où elle est faite et celui où elle est remboursée, soit quelque chose d'inerte; bien au contraire, la plupart des consignations ont, si l'on peut dire, une vie propre : nombreuses sont les opérations auxquelles elles donnent lieu; les événements qui peuvent survenir et avoir sur elles des répercussions de tous ordres ne le sont pas moins.

218. — Nous avons vu que les consignations de valeurs mobilières pouvaient être affectées par des opérations de ventes et d'achats de titres; qu'elles donnaient lieu à des encaissements de toutes sortes; qu'elles motivaient la perception, annuelle la première fois, trimestrielle ensuite, de

droits de garde. Nous avons vu aussi que certaines consignations de numéraire donnaient lieu à une liquidation annuelle d'intérêts.

219. — Qu'il s'agisse d'une consignation de valeurs ou de numéraire, la Caisse des Dépôts et Consignations peut être appelée et est fréquemment appelée à fournir des renseignements sur le montant des sommes consignées, sur le nombre, la nature, le montant des titres, sur les conditions et charges du dépôt, sur les justifications qu'il y aurait lieu de produire en vue du retrait... Elle ne donne de renseignements de cette nature qu'aux parties directement intéressées ou à leurs mandataires justifiant de leur qualité.

220. — D'autre part, la Caisse des Dépôts et Consignations peut recevoir, pendant la durée des consignations, des significations de toute sorte concernant ces consignations : significations d'oppositions, saisies-arrêts, défenses à retrait, empêchements administratifs, significations de décisions judiciaires... Ces significations sont soumises aux dispositions concernant les significations faites aux comptables publics. Elles doivent être faites au préposé qui a reçu la consignation à laquelle elles se rapportent. Le préposé les enregistre, et vise l'exploit sur l'original avec les réserves utiles s'il y a lieu; la copie signifiée est classée au dossier.

Signalons en passant que les oppositions signifiées directement à la Caisse ont effet pendant cinq ans à compter de leur date; celles signifiées au déposant lui-même et signalées par lui ont effet pendant cinq ans à compter de la date du versement ou du dernier versement effectué (loi du 18 juillet 1837, article 11).

221. — La Caisse des Dépôts et Consignations peut encore être appelée à délivrer des « **certificats de sommes** » et « **états de charges** » pour permettre l'ouverture d'une distribution judiciaire. Le certificat de sommes est un certificat par lequel il est attesté qu'il existe une somme déterminée au compte de la consignation; il tient lieu de **déclaration affirmative**. L'état de charges indique les charges de toute nature qui ont été signalées par le consignateur ou qui ont été directement signifiées à la Caisse.

222. — La Caisse des Dépôts et Consignations peut être

amenée à opérer d'office des prélèvements d'impôts privilégiés dus au Trésor.

223. — Signalons, enfin, que de nombreux faits nouveaux peuvent se produire qui, le moment venu, seront de nature à modifier les conditions de remboursement (changements survenus dans l'état-civil, la capacité des parties, l'étendue de leurs droits, à la suite, par exemple, de faits juridiques tels que les suivants : décès, mariage, divorce, séparation de biens, majorité, émancipation interdiction, liquidation de société, faillite, absence, nomination de séquestre, partage, etc...).

CHAPITRE III

REMBOURSEMENT DES CONSIGNATIONS

224. — Aux termes de l'article 4 de la loi du 28 nivôse an XIII et de l'article 15 de l'ordonnance du 3 juillet 1816, les sommes consignées sont remboursées au lieu même où elles ont été reçues.

Néanmoins, si les parties en expriment le désir, la Caisse des Dépôts et Consignations leur fait remettre les fonds ou valeurs par l'entremise d'un autre comptable que celui qui a reçu la consignation. Mais, seul ce dernier est qualifié pour déterminer les conditions de remboursement, pour examiner les justifications produites, pour décider enfin de la suite à donner à la demande. Les autres préposés n'ont à intervenir que pour la remise matérielle des sommes ou des titres.

Pour faciliter les opérations, les consignations de numéraire peuvent, en outre, être remboursées par virement à un compte de chèques postaux ou à un compte en banque; certaines consignations sont même obligatoirement remboursées par virement.

225. — En ce qui concerne les consignations de numéraire, le préposé qui a reçu la consignation détermine lui-même les justifications nécessaires et procède au remboursement sans avoir à demander l'accord préalable de la Direction Générale : celle-ci n'exerce son contrôle qu'a posteriori.

Il en va autrement pour les consignations de valeurs mobilières. Pour ces dernières, le préposé, lorsqu'il demande à la Direction Générale de lui renvoyer les titres à restituer, joint à sa demande les pièces justificatives qu'il a recueillies et la

Direction Générale est à même d'examiner ces pièces avant de faire le renvoi des titres.

226. — Suivant l'ordonnance du 3 juillet 1816 la demande de remboursement devait être faite sous la forme d'une **réquisition de paiement par acte extrajudiciaire**. En pratique, l'usage s'est établi de faire ces demandes à Paris par simple lettre (rédigée sur papier timbré) et même verbalement dans les départements. Depuis quelques années, il est exigé, dans les départements comme à Paris, une demande écrite. Cette demande écrite a notamment pour objet d'établir la date à laquelle le remboursement doit avoir lieu et de permettre de vérifier par la suite que les intérêts servis par la Caisse ont été correctement calculés.

Le préposé dispose d'un délai de 10 jours pour examiner la demande et les pièces annexées. A l'expiration de ce délai, il est tenu soit de procéder au remboursement demandé, soit de faire connaître au requérant les raisons qui s'y opposent; ces raisons ne peuvent consister que dans l'existence d'oppositions ou dans le défaut de régularité ou l'insuffisance des pièces produites.

La demande de remboursement doit toujours être accompagnée du récépissé de dépôt, si elle est faite par la personne même à laquelle ce récépissé a été délivré; en cas de perte du récépissé, une déclaration de perte contenant engagement de le restituer s'il venait à être retrouvé, doit être produite.

227. — Il ne saurait être question de donner ici le détail des justifications auxquelles le remboursement des différentes catégories de consignations est subordonné. On ne peut que s'en tenir à des indications générales. Pour cela, il nous semble commode de répartir en cinq groupes les remboursements de consignations; nous ne nous dissimulons d'ailleurs pas ce qu'une pareille classification a d'arbitraire et d'incomplet.

1° Le cas le plus simple est celui où le retrait d'une consignation purement volontaire et non validée est demandé par le consignateur lui-même. En ce cas, celui-ci n'a à fournir aucune justification; cela résulte pour les consignations d'offres réelles de l'article 1.261 du Code Civil et pour les autres consignations volontaires d'un avis du Conseil d'Etat

du 1^{er} mai 1810 interprétatif de l'article 7 de la loi du 28 nivôse an XIII. Il faut, bien entendu, que la consignation ait été purement volontaire de la part du consignateur, c'est-à-dire que celui-ci l'ait faite de son plein gré, sans y avoir été tenu par aucune disposition ou décision obligatoire et sans en avoir été requis par quiconque. Il faut, en outre, que la consignation ait conservé son caractère unilatéral, c'est-à-dire qu'elle n'ait pas été validée par une décision judiciaire ou acceptée par l'autre partie. Il faut, enfin, bien entendu, qu'aucune charge n'ait été signifiée à la Caisse ou qu'il en soit rapporté mainlevée. L'officier ministériel (huissier, notaire, avoué) ou le mandataire verbal qui a effectué une consignation volontaire au nom de son client ou de son mandant ne peut retirer cette consignation sans justifier d'une procuration à lui donnée à cet effet.

2° On peut ranger dans une deuxième catégorie les consignations qui ont été faites pour servir de cautionnement en vue de garantir l'exécution de certaines obligations incombant au consignateur. Ces consignations sont nombreuses et variées. D'une manière générale, le remboursement en est fait au consignateur (ou à son bailleur de fonds, si la déclaration de consignation révèle l'existence d'un bailleur de fonds) sur décision de la personne ou de l'administration garantie, notifiée à la Caisse des Dépôts et Consignations. Dans les cas, exceptionnels d'ailleurs, où la garantie doit être effectivement mise en jeu, les conditions de remboursement varient suivant la nature de la consignation.

3° Nous classerons, dans une troisième catégorie, des consignations qui, en réalité, sont plutôt de simples dépôts soumis au contrôle d'une autorité déterminée, administrative ou judiciaire. Telles sont, par exemple, les consignations faites par les séquestres ou administrateurs judiciaires, les consignations de réserves techniques de Compagnies d'assurances... Ces consignations sont remboursées aux personnes qui les ont faites sur simple autorisation de l'autorité qui les contrôle.

4° Dans des affaires plus complexes, le remboursement peut néanmoins être facilement obtenu si toutes les parties intéressées réussissent à se mettre d'accord. En ce cas, elles

peuvent soit concourir personnellement au retrait en donnant conjointement quittance, soit constituer un mandataire commun. En principe, la Caisse des Dépôts et Consignations exige une procuration donnée par **acte authentique**; elle admet toutefois les procurations sous signature privée, légalisée, chaque fois que la somme en cause ne dépasse pas 1.500 fr. ou que le mandataire est un officier ministériel.

5° Enfin, restent les nombreux cas où le remboursement est fait en exécution d'une décision de justice. Parfois, la Caisse a été elle-même partie à l'instance; souvent, la décision a été rendue au dehors d'elle et elle l'exécute comme tiers : si la décision ne lui a pas été signifiée, elle s'en fait remettre une expédition; elle s'assure que toutes les parties intéressées ont bien été appelées et que la décision, contradictoire ou par défaut, est bien devenue définitive à leur égard. Les décisions judiciaires dont la Caisse des Dépôts et Consignations peut être appelée à tenir compte sont de nature très diverse : ce sont des décisions attributives, des décisions prononçant des mainlevées, radiation ou libération, des cantonnements, etc... Il faut faire une place à part aux décisions qui comportent distributions judiciaires (répartitions en justice de paix, distributions par voie de contribution judiciaire ou par voie d'ordre). L'exécution de ces décisions s'effectue dans des conditions spéciales : d'une part la Caisse des Dépôts et Consignations reçoit — le plus souvent de l'avoué poursuivant — un extrait du procès-verbal du règlement définitif de la contribution ou de l'ordre; d'autre part, chaque créancier colloqué lui produit un bordereau de collocation délivré contre elle. Ces bordereaux sont payés aux intéressés après vérification du procès-verbal et rapprochement des deux documents.

228. — Autrefois, le remboursement des consignations était, en règle générale, constaté par des quittances authentiques. Aujourd'hui, la Caisse des Dépôts et Consignations se contente de quittances sous seings privés. Elle n'exige de quittances notariées que dans les cas suivants :

1° Lorsque la partie prenante ne sait pas signer, à moins que la somme à rembourser ne soit inférieure à 500 fr.;

2° Lorsque les parties, en donnant quittance, doivent don-

ner mainlevée d'une inscription, consentir une subrogation, une affectation hypothécaire, constater un emploi;

3° Lorsque la forme authentique est prescrite par la loi ou voulue par le déposant.

Les frais d'établissement des quittances notariées ne sont jamais supportés par la Caisse des Dépôts et Consignations.

229. — Pour finir, il reste à dire quelques mots de la **déchéance des consignations.**

Jusqu'à 1895, le droit commun du dépôt leur était applicable au point de vue de la prescription; elles étaient imprescriptibles et la Caisse des Dépôts et Consignations était indéfiniment tenue d'en assurer le remboursement lorsqu'elle en était **requis.**

L'article 43 de la loi du 16 avril 1895 a disposé qu'elles seraient acquises à l'Etat lorsqu'il se serait écoulé un délai de 30 années sans qu'elles aient donné lieu à une opération de versement ou de remboursement ou sans qu'il ait été signifié à la Caisse des Dépôts et Consignations soit la réquisition de paiement prévue par l'article 15 de l'ordonnance du 3 juillet 1816, soit l'un des actes visés par l'article 2.244 du Code Civil. Avant que la déchéance ne soit définitivement acquise, il faut encore que des formalités de publicité et de préavis aient été accomplies. Ces formalités consistent dans la publication au Journal Officiel des comptes susceptibles d'être atteints par la déchéance, publication qui est précédée, six mois au moins avant l'expiration du délai de 30 ans, de l'envoi d'une lettre recommandée aux parties intéressées.

La loi du 16 avril 1895 s'appliquait non seulement aux comptes de consignations, mais aussi aux comptes de dépôts. Elle ne visait que les sommes déposées ou consignées en numéraire, à l'exclusion des titres et valeurs mobilières.

Ses dispositions ont été étendues aux dépôts et consignations de titres et valeurs mobilières par un décret-loi du 30 octobre 1935, qui a disposé, en outre, qu'il ne serait plus procédé aux mesures de publicité et de préavis quand les sommes en cause ne dépasseraient pas 500 fr.

CHAPITRE IV

LES PRINCIPAUX CAS DE CONSIGNATIONS

230. — Pour la commodité du service, les consignations sont classées en 11 catégories. Cette classification, purement administrative, n'a rien d'absolument rigoureux. Les catégories de 1 à 6 inclus constituent les consignations dites « judiciaires »; les catégories 7 à 11 comprennent les consignations « administratives ».

Restent en dehors de cette classification :

les cautionnements provisoires de soumissionnaires aux adjudications de travaux et de fournitures.

les fonds provenant de successions de militaires et de français décédés à l'étranger ou aux colonies.

231. — Pour donner une idée de la diversité du service, il nous semble intéressant d'énumérer ici les différents cas de consignation; bien entendu, cette énumération ne saurait être limitative, car il est impossible de dresser une liste complète des cas de consignation susceptibles de se présenter. On ne retiendra que les principaux.

1^{re} catégorie. — Consignations effectuées à la suite d'offres réelles (articles 1.257 et suivants du Code Civil).

2^e catégorie. — Consignations de sommes d'origine immobilière consignées sans offres réelles préalables :

a) Prix d'immeubles grevés d'inscriptions hypothécaires (article 777 du Code de Procédure civile) et intérêts de ces prix;

b) Loyers, fermages et d'une manière générale fruits d'immeubles saisis (article 681 du Code de Procédure civile);

c) Indemnités d'expropriation pour cause d'utilité publi-

que lorsque l'immeuble exproprié est grevé d'inscriptions ou qu'il existe d'autres obstacles au paiement, tels que saisie-arrêt, défaut de justification de propriété, ou encore lorsque les ayants droit refusent d'en recevoir le montant.

3^e catégorie. — Fonds d'origine mobilière consignés sans offres réelles préalables.

1^o Produits de ventes mobilières (articles 656 et 657 du Code de Procédure civile).

2^o Prix de vente de fonds de commerce (loi du 17 mars 1909, article 6).

3^o Prix ou indemnité d'office ministériel cédé ou supprimé.

4^o Prix de vente de navires (articles 30 de la loi du 10 juillet 1885, article 42 de la loi du 5 juillet 1917).

5^o Prix de vente d'aéronefs (article 15 de la loi du 31 mai 1924).

6^o Indemnités de réquisition de véhicules automobiles.

7^o Prix de vente des objets abandonnés ou laissés en gage chez les hôteliers et aubergistes (loi du 31 mars 1896, article 6).

8^o Retenues opérées en vertu de saisies-arrêts sur traitements et salaires (autres que ceux des fonctionnaires) excédant 15.000 fr. (loi du 4 août 1930).

9^o Deniers ou titres trouvés au cours d'une saisie exécution (art. 590 du Code de Procédure civile).

10^o Consignations de sommes ou valeurs détenues par les séquestres et mandataires de justice.

11^o Titres au porteur et sommes revenant à certains incapables (loi du 27 février 1880, articles 5, 6, 8).

12^o Dépôts de sommes et valeurs provenant des greffes en matière criminelle ou correctionnelle.

13^o Consignations à la suite de folle enchère (article 738 du Code de Procédure civile).

14^o Sommes consignées par un failli pour obtenir sa réhabilitation (article 604 du Code de Commerce).

15^o Fonds provenant de souscriptions à des sociétés par actions en formation (décret du 31 août 1937).

16^o Montant de billets à ordre dont le porteur n'a pas

demandé le paiement dans les trois jours de l'échéance (articles 139 et 185 du Code de Commerce).

17° Produit des amendes et dommages-intérêts en matière de requête civile (article 494 du Code de Procédure civile).

18° Consignations ordonnées par décision de justice.

4^e catégorie. — Cautionnements légaux ou judiciaires.

1° Cautionnements de surenchère en matière de vente d'immeubles (article 832 du Code de Procédure civile) ou en matière de ventes de fonds de commerce (loi du 17 mars 1909, articles 5 et 23).

2° Cautionnements « *judicatum solvi* » (articles 166 et 167 du Code de Procédure civile).

3° Cautionnements relatifs aux successions acceptées sous bénéfice d'inventaire (article 807 du Code Civil).

4° Cautionnements à fournir pour exécution provisoire de jugements nonobstant appel (articles 135 et 439 du Code de Procédure civile).

5° Cautionnements à fournir par le porteur d'un chèque ou d'un effet de commerce adiré qui veut en obtenir le paiement (articles 142, 143 et 185 du Code de Commerce; article 36 de la loi du 14 juin 1865).

6° Cautionnements de sauf-conduit en matière de faillite (article 472 du Code de Commerce).

7° Cautionnements de mise en liberté provisoire (articles 115 et 120 du Code d'Instruction Criminelle).

8° Cautionnements en matière de valeurs mobilières au porteur perdues ou volées (lois des 15 juin 1872 et 8 février 1902).

9° Cautionnements des employés et ouvriers envers leurs employeurs (article 32 d, livre I du Code du Travail).

5^e catégorie. — Produits de successions.

1° Sommes ou titres trouvés dans une succession, lorsque la consignation est ordonnée par le Tribunal ou demandée par l'une des parties intéressées (loi du 28 juillet 1875).

2° Produits de successions bénéficiaires (article 807 du Code Civil).

3° Sommes et valeurs dépendant de successions vacantes.

6^e catégorie. — Deniers provenant de ventes de meubles et marchandises des faillis et liquidés judiciaires et des recou-

virements de leurs créances (article 489 du Coode de Commerce). Titres et valeurs mobilières dépendant de l'actif des faillites et liquidations judiciaires, quand le juge-commissaire en prescrit la consignation.

7^e catégorie. — Retenues opérées à la suite de saisies-arrêts ou oppositions sur les traitements ou salaires excédant 15.000 fr. des fonctionnaires civils et militaires.

8^e catégorie. — Consignations administratives diverses :

1° Sommes régulièrement ordonnancées sur la Caisse d'un comptable public et grevées de saisies-arrêts (décret-loi du 30 octobre 1935).

2° Sommes appartenant à des détenus décédés dans les prisons ou libérés.

3° Consignations effectuées par les Caisses d'Epargne.

4° Consignations de titres de rente à effectuer par les Compagnies d'assurances contre les accidents du travail en garantie du service des rentes dont elles n'ont pu, dans le délai de deux mois, opérer la constitution à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (arrêtés ministériels du 18 décembre 1902 et du 7 décembre 1933).

5° Consignations effectuées pour obtenir leur enregistrement par les compagnies d'assurances-vie et de capitalisation.

6° Consignations diverses ordonnées, dans l'intérêt de l'Etat ou d'une administration publique, par une loi, un décret ou une décision administrative.

9^e catégorie. — Cautionnements administratifs divers.

1° Cautionnements de concessionnaires de voies ferrées (loi du 31 juillet 1913, article 26).

2° Cautionnements d'entrepreneurs de transports publics automobiles de voyageurs (décret du 25 février 1938, article 34).

3° Cautionnements pour l'exploitation de magasins généraux (loi du 31 août 1870, article 2) et de salles de ventes publiques (décret du 12 mars 1859, article 2).

4° Cautionnements des caissiers et sous-caissiers des Caisses d'Epargne (décret du 7 avril 1937).

5° Cautionnements des entrepositaires d'octroi (décret du 10 juillet 1912).

6° Cautionnements des compagnies d'assurances contre les accidents du travail (loi du 9 avril 1898; loi du 15 décembre 1922).

7° Cautionnements des compagnies d'assurances contre les accidents d'automobile (décret-loi du 8 août 1935; décret du 3 juin 1936).

8° Cautionnements en garantie du paiement différé ou fractionné de droits de mutation par décès (lois du 13 juillet 1915, 14 novembre 1918, 31 mai 1933, article 89).

9° Cautionnements des établissements admis à se porter cautions personnelles et solidaires des titulaires de marchés passés pour le compte de l'État, des départements, des communes et des établissements publics (décret-loi du 30 octobre 1935, articles 9 et 10; décret du 12 décembre 1936).

10° Cautionnements des employeurs occupant plus de cent assurés sociaux (décret-loi du 28 octobre 1935, article 2, § 13).

11° Cautionnements des agents comptables, comptables et caissiers des organismes d'assurances sociales.

12° Cautionnements des agences de voyage (loi du 19 mars 1937; décret du 28 mai 1937).

10^e catégorie. — Cautionnements d'adjudicataires de marchés publics de travaux ou fournitures.

11^e catégorie. — Dépôts de réserves des Compagnies étrangères d'assurances et de capitalisation.

QUATRIÈME PARTIE

LES SERVICES GÉRÉS

CHAPITRE PREMIER

LA CAISSE NATIONALE DES RETRAITES POUR LA VIEILLESSE

§ 1. — HISTORIQUE DE L'INSTITUTION SON STATUT. — SON DÉVELOPPEMENT

232. — C'est vers 1840 que se placent les premiers travaux préparatoires qui devaient aboutir à la création de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. A cette époque, l'esprit de prévoyance s'était déjà considérablement développé dans les couches les plus modestes, ainsi qu'en témoignerait, s'il en était besoin, le succès grandissant des Caisses d'Épargne.

Ces établissements, qui permettaient aux classes laborieuses de se constituer des réserves en prévision des mauvais jours, ne suffisaient évidemment pas à les prémunir contre le risque inéluctable de la vieillesse. Il était dès lors naturel qu'on songeât à perfectionner l'œuvre de prévoyance sociale déjà ébauchée, en donnant aux travailleurs économes le moyen de se constituer des pensions de retraites qui, au soir de leur existence, les missent à l'abri du besoin.

233. — Dès 1843, quelques hommes éminents envisagèrent

d'établir à cet effet une Caisse de Retraites et, pour réunir toutes les garanties désirables, de lui donner la forme d'une Institution d'Etat. C'est à quoi tendait un projet de loi qui allait être sanctionné lorsque survint la Révolution de 1848 et qui, repris quelques mois plus tard, fut définitivement voté le 18 juin 1850.

Etablissement public constitué sous la garantie de l'Etat et géré par la Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse de Retraites pour la vieillesse avait au plus haut degré le caractère d'une institution d'intérêt social; elle devait contribuer à développer le goût de l'épargne et cela surtout dans les milieux populaires. Ainsi que M. Benoist d'Azy, rapporteur du projet de loi, le déclarait le 17 juin 1850 devant l'Assemblée législative, ses promoteurs s'étaient proposés d'offrir « au pauvre, à l'ouvrier, au travailleur les moyens de placer ses épargnes de la manière la plus facile pour lui, la plus utile, de façon à s'assurer à la fin de la vie une existence certaine ». Et il renchérisait le lendemain : « Je déclare que c'est exclusivement dans l'intérêt des ouvriers que nous avons fait cette loi... ».

C'est d'ailleurs pour bien marquer que la Caisse était réservée aux petites gens que le législateur avait limité à 600 fr. le maximum de la rente susceptible d'être constituée sur la tête de chaque déposant. C'est également pour témoigner sa sollicitude à cette humble clientèle qu'il avait accordé de généreuses exonérations fiscales. C'est aussi pour la même raison qu'il avait déclaré les rentes incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de 360 fr.

234. — Sous l'empire de la loi du 18 juin 1850, modifiée par celle du 12 juin 1861, la Caisse des retraites fonctionnait de la manière suivante :

Elle était tenue de faire emploi en rentes sur l'Etat, au plus tard dans les huit jours, de toutes les sommes qu'elle recevait, que ces sommes proviennent de nouveaux versements des assurés ou qu'elles proviennent des revenus des emplois antérieurs. Les rentes sur l'Etat ainsi acquises étaient immatriculées au nom de la Caisse. Quant aux rentes viagères dont elle était débitrice, elles étaient, sur sa réquisition, inscrites au Grand Livre de la Dette Publique, à la

fin du trimestre au cours duquel elles avaient été liquidées; le Trésor en assurait le paiement au moyen d'un crédit porté au budget; en contre-partie, la Caisse transférait à l'Etat un capital équivalent à la valeur des rentes viagères dont le Trésor prenait la charge. Ce capital était représenté par des rentes sur l'Etat immatriculées au nom de la Caisse, lesquelles étaient annulées.

Il nous a paru intéressant de décrire rapidement ce mécanisme parce qu'il comporte une conséquence curieuse : c'est que par lui se poursuivait, d'une manière indirecte, l'amortissement de la Dette Publique, bien que cet amortissement eut été suspendu par la loi du 16 septembre 1871.

235. — Les résultats de ces opérations d'amortissement furent, il est vrai, effacés par la loi du 30 janvier 1884, qui modifia profondément les règles de fonctionnement de la Caisse. En vertu de cette loi, la Caisse assurait elle-même à l'avenir le paiement des rentes viagères qu'elle avait émises et qu'elle émettrait. Pour la mettre en mesure de supporter la charge des rentes en cours, la loi lui attribuait à titre de dotation, une somme égale au capital des rentes sur l'Etat dont l'annulation avait été opérée précédemment, soit près de 300 millions.

Entre autres dispositions, la loi du 30 janvier 1884 prévoyait en outre l'ouverture au Trésor, au nom de la Caisse de retraites, d'un compte courant dont nous aurons à indiquer plus loin les conditions particulières.

Tels furent les traits essentiels de l'Institution au cours de cette première période, qui se termine avec le vote de la loi du 20 juillet 1886.

236. — Cette loi, dont les conditions d'application ont été fixées par le règlement d'administration publique du 28 décembre suivant, constitue encore aujourd'hui la charte de l'Etablissement.

Notons tout d'abord que la loi de 1886 marque le retour à l'idée dont s'était inspirée la loi initiale de 1850, à savoir que la Caisse des retraites pour la vieillesse demeurerait réservée aux classes modestes; entre temps, on s'était quelque peu écarté de cette idée et le maximum de la rente viagère pouvant être constituée sur une même tête, fixé à l'origine à

600 fr., avait été porté à 1.500 fr. par une loi du 4 mai 1864; la loi de 1886 ramena ce maximum à 1.000 fr.; en même temps, elle abaissa à 3.000 fr. — au lieu de 4.000 fr. — le montant maximum des sommes pouvant être versés dans une année au compte de la même personne. Nous verrons que de nos jours ces anciennes limitations du montant des rentes et des versements annuels ne subsistent que partiellement.

Autre point à noter dès à présent : la loi de 1886 a défini les bases du système de constitution de rentes différées sur livrets individuels dit « système du versement facultatif » qui devait être appelé à prendre un grand développement : ce système sera décrit plus loin.

237. — Quant au statut proprement dit de l'Institution, il demeure celui qu'avait établi la loi de 1850. Seul le nom change et devient celui de « Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ».

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse constitue un établissement doté de la personnalité civile; elle est placée sous la garantie de l'Etat; elle est gérée par la Caisse des Dépôts et Consignations, sous le contrôle d'une **Commission supérieure** instituée auprès du Ministère du Travail. Cette Commission est chargée de l'examen de toutes les questions concernant l'Etablissement. Elle est consultée pour tout changement de tarif. Indiquons à ce sujet que le tarif est fixé par décret sur le rapport du Ministre des Finances. Le taux d'intérêt pris pour base du tarif est naturellement fonction du taux moyen des placements opérés par la Caisse. Il varie par fractions de vingt-cinq centimes.

La Commission fixe les conditions de la publicité jugée utile au développement de l'Institution.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont effectués les emplois de fonds, bien entendu dans le cadre des dispositions de la loi. Aux termes de l'article 22 de la loi de 1886, les fonds de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse sont employés en rentes sur l'Etat, en valeurs du Trésor ou, sur la proposition de la Commission Supérieure et avec l'autorisation du Ministre des Finances, soit en valeurs garanties par le Trésor, soit en obligations départe-

mentales et communales. Ils peuvent également être employés en emprunts des Colonies, des communes des Colonies et protectorats autres que la Tunisie et en avances à l'Etat pour l'application des différentes lois sociales.

La Commission Supérieure rend compte chaque année dans un rapport présenté au Chef de l'Etat de la situation morale et matérielle de la Caisse.

Ses membres sont nommés pour trois ans (1).

(1) Aux termes de l'article 3 de la loi du 20 juillet 1886 modifié par l'article 124 de la loi de finances du 13 juillet 1911 et par l'article 5 de la loi du 8 mars 1928, cette Commission comprend 22 membres et sa composition est fixée comme suit :

7 Membres de droit :

- Le Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations.
- Le Directeur général des Assurances au Ministère du Travail (actuellement le Directeur des Assurances au Secrétariat d'Etat au Travail).
- Le Président de la Chambre de Commerce de Paris.
- Le Directeur de la Comptabilité Publique au Ministère des Finances.
- Le Directeur du Mouvement général des Fonds au Ministère des Finances.
- Le Directeur de la Dette Inscrite au Ministère des Finances.
- Le Directeur du Contrôle, de la Comptabilité et des Affaires Algériennes au Ministère de l'Intérieur (actuellement Direction du Personnel, du Matériel et la Comptabilité).

A la suite de la réorganisation du Ministère des Finances telle qu'elle résulte de la loi du 30 août 1940 ces 3 directions se trouvent incorporées dans la Direction du Trésor.

9 Membres désignés par les Assemblées auxquelles ils appartiennent :

- 2 Sénateurs.
- 2 Députés.
- 2 Conseillers d'Etat.
- 2 Représentants du Conseil supérieur de l'agriculture, choisis l'un parmi les employés et ouvriers d'exploitations agricoles, l'autre parmi les patrons.
- 1 Représentant du Conseil supérieur du Travail choisi parmi les patrons.

6 Membres désignés par arrêté du Secrétaire d'Etat au Travail :

- 1 Représentant des déposants directs.
- 2 Représentants des mutualités choisis parmi les membres du Conseil d'administration des mutualités scolaires pour l'un d'eux et des mutualités d'adultes pour l'autre.
- 3 Représentants des groupements professionnels des agents bénéficiant d'un régime de retraite basé sur l'emploi du livret de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et choisis à raison de
 - 1 Représentant pour les ouvriers des établissements de l'Etat.
 - 1 Représentant pour les agents de l'Etat des départements et des communes.
 - 1 Représentant pour les agents de l'industrie et du commerce.

La Commission élit son Président.

Pour les délibérations relatives à la Section spéciale des Assurances Sociales, la Commission est complétée par 10 membres des Conseils d'Administration des Caisses départementales et des Caisses primaires dont les adhérents sont affiliés à la Caisse nationale des retraites (5 représentants des assurés, membres élus, et 5 représentants des employeurs).

238. — Depuis 1886, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse s'est prodigieusement développée. Elle a suivi l'évolution des conditions économiques; les combinaisons pratiquées, les méthodes de travail se sont naturellement modernisées; son domaine d'action s'est étendu. A la clientèle de modestes travailleurs qui fut la sienne au début, s'est peu à peu adjoint une clientèle plus aisée.

Ce résultat a été dû d'abord au relèvement à 6.000 fr. à partir de 1919 du maximum de la rente inscriptible sur une même tête; à la suppression de toute limitation pour les rentes constituées par les administrations publiques de l'Etat au profit de leurs agents non soumis au régime des pensions civiles et pour celles constituées au profit de leurs agents par les administrations départementales et communales ainsi que par les établissements publics ou d'intérêt public, les compagnies et entreprises concessionnaires de services publics; à la suppression du maximum annuel des versements au compte d'une même personne, suppression réalisée par la loi du 5 août 1918 qui, par ailleurs, a permis à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse de consentir des rentes immédiates avec une entrée en jouissance fixée à n'importe quel âge; aux mesures prises enfin par la loi du 8 mars 1928.

Entre temps, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse s'était vu confier un rôle de première importance dans l'application de certaines législations particulières; c'est ainsi que depuis 1898, les Sociétés de secours mutuels constituent de très nombreuses rentes au profit de leurs adhérents; que la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a été appelée à recevoir, en exécution de la loi du 9 avril 1898, la constitution des rentes viagères ou temporaires allouées aux victimes d'accidents du travail et à leurs familles; qu'elle a été appelée également à concourir à l'application de la loi du 5 avril 1910 sur les Retraites ouvrières et paysannes, de la loi du 30 avril 1930 et du décret-loi du 28 octobre 1935 sur les Assurances sociales, de la loi du 14 mars 1941 sur les allocations aux vieux travailleurs (1).

(1) Il sera traité séparément (voir ci-après, p. 168 et suivantes) des opérations concernant les retraites ouvrières et paysannes, les assurances

239. — Nous nous en tiendrons pour le moment aux opérations propres de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (section générale) opérations qui doivent leur développement à la loi du 8 mars 1928.

Cette loi a permis à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse de pratiquer toutes les combinaisons de la technique moderne des assurances de rentes viagères. En outre, elle n'a pas, pour les nouvelles opérations qu'elle autorisait, limité le montant des rentes qui, jusque-là, n'avaient pu dépasser 6.000 fr. Toutefois, la Commission supérieure a décidé de limiter au maximum légal des retraites des fonctionnaires de l'Etat — actuellement 45.000 fr. — le montant des rentes inscriptibles sur une même tête, lorsqu'elles sont constituées par des déposants agissant isolément, les rentes constituées par des collectivités publiques ou privées en vertu de leurs statuts ou de leurs règlements de retraites n'étant, par contre, soumises à aucune limitation.

Simultanément, étant donné que la suppression du maximum allait permettre la constitution de rentes relativement importantes, la loi a réduit les avantages fiscaux dont bénéficiaient les contrats de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et a assujéti ces contrats aux taxes de timbre et d'enregistrement. Cependant, pour conserver à la Caisse nationale son caractère d'organisme d'assurance populaire, la loi du 8 mars 1928 exonérait de ces taxes une fraction du capital constitutif jusqu'à concurrence de 6.000 fr. de rente. En outre, les constitutions de rentes faites par les collectivités publiques ou privées en vertu de leurs statuts ou règlements ainsi que celles faites en application de la législation sur les accidents du travail demeuraient exemptes des dites taxes, quel que fût leur montant.

Par la suite, ces avantages devaient être sensiblement réduits : le chiffre limite d'exonération de 6.000 fr. a été ramené à 1.800 fr. par un décret-loi du 30 octobre 1935, qui

sociales et les allocations aux vieux travailleurs puisqu'aussi bien ces opérations font l'objet, dans les écritures de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse de trois sections spéciales, savoir :

Section spéciale des Retraites ouvrières et paysannes.

Section spéciale des Allocations viagères.

Section spéciale des Assurances sociales.

a même supprimé toute exonération à la base pour les constitutions individuelles de rentes immédiates, ainsi que pour les contrats de rentes différées à moins de trois ans. En outre, l'exonération totale dont bénéficiaient les versements effectués par des collectivités en application de leurs règlements de retraites a été limitée aux versements opérés par des collectivités présentant un caractère strictement professionnel.

De la loi du 8 mars 1928 date un nouvel essor de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse dont les contrats se sont, par la suite, adaptés aux dispositions générales de la loi du 13 juillet 1930 sur le contrat d'assurance. Depuis quelques années, le chiffre des opérations de la Caisse nationale dépasse de beaucoup celui réalisé par l'ensemble des compagnies privées qui pratiquent l'assurance de rente viagère.

240. — Il n'est pas sans intérêt de rechercher les raisons de cette prospérité.

Elle tient d'abord à ce que, ne poursuivant pas de bénéfices, réduisant au minimum ses frais d'administration, profitant pour ses contrats de quelques mesures fiscales de faveur — bien réduites, il est vrai, aujourd'hui — la Caisse nationale est en mesure d'offrir à sa clientèle des conditions particulièrement avantageuses.

Elle tient aussi à l'excellence de sa gestion technique et à la confiance que cette gestion inspire au public. Aucun assureur n'est, en effet, placé dans des conditions techniques meilleures que la Caisse nationale. Tout contrat d'assurance comporte des prestations ou engagements réciproques de la part de l'assureur et de la part de l'assuré : le but à atteindre, dans l'intérêt des deux parties, est de réaliser l'équilibre entre ces prestations ou engagements. Or, le montant de la rente promise ou accordée dépend essentiellement d'une part, des résultats que donnera la capitalisation des versements, d'autre part des chances de mortalité; suivant que les prévisions faites à ces deux égards s'avèreront plus ou moins exactes, suivant que la mortalité réelle des assurés se rapprochera plus ou moins de la table de mortalité ayant servi de base aux tarifs, l'équivalence des engagements réciproques sera plus ou moins rigoureusement obtenue. Il est

évident — et c'est un point capital — que plus la clientèle est étendue et mieux la loi des grands nombres joue. Certes, il n'est jamais impossible que la mortalité réelle des rentiers soit moins rapide que les tables ne le laissent prévoir. Mais pour la Caisse nationale, qui réunit de très nombreux assurés, ce risque est infiniment moins redoutable que pour des organismes de faible importance.

Il faut ajouter que les engagements de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse sont garantis par l'Etat — garantie d'ailleurs superflue puisque, ainsi que nous le montrerons, la situation financière de la Caisse est florissante.

Une dernière cause du succès de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse réside enfin dans les commodités qu'elle offre au public par la multiplicité de ses guichets. Les versements sont reçus sans frais non seulement par le Caisier Général de la Caisse des Dépôts et Consignations et les préposés de cette Caisse, mais aussi par tous les percepteurs même non préposés et par les receveurs des postes. Tous ces comptables assurent également le paiement des rentes et cela avec des formalités administratives réduites au strict minimum.

241. — Telles sont les raisons de la faveur rencontrée par la Caisse nationale. Ajoutons que le succès de ces opérations et plus généralement des opérations de toute nature des compagnies d'assurances sur la vie est, dans un siècle d'instabilité comme le nôtre, assez frappant. On peut s'étonner que de nos jours tant de gens persistent à souscrire des contrats à échéance lointaine alors que si, d'une part, ils peuvent mesurer le sacrifice que comporte pour eux dans le moment présent le paiement des primes, ils ne peuvent, d'autre part, avoir aucune certitude sur la valeur réelle de la contrepartie qu'ils recevront dans dix, vingt ou trente ans. Il faut, en vérité, que le goût de l'épargne soit bien profondément enraciné dans l'esprit français pour que les dépréciations monétaires du passé et la perspective de celles à venir n'aient pas réussi à le compromettre irrémédiablement. Il est vrai que ces dépréciations elles-mêmes et la hausse générale des prix à laquelle nous assistons mettent bien des personnes de condition modeste ou moyenne dans l'obligation d'accroître

leurs revenus et c'est là, sans doute, qu'il faut chercher la raison de l'augmentation très importante du nombre des souscriptions de rentes viagères immédiates, constatée en 1941. En 1941, en effet, le nombre des versements enregistrés a été de 43.892 contre 24.204 en 1939, et le montant de ces versements a atteint 1.650 millions contre 602 millions en 1939. Cette afflux de constitutions s'est poursuivi pendant les premiers mois de 1942. Un certain ralentissement a été constaté après l'abaissement de 4,50 % à 3,75 % du taux du tarif, abaissement réalisé en avril 1942. Mais ce ralentissement est assez faible, de sorte que les résultats de l'année entière seront sans doute sensiblement égaux à ceux de l'année 1941.

§ 2. — LES DIFFÉRENTES COMBINAISONS
PRATIQUÉES PAR LA CAISSE NATIONALE DES RETRAITES
POUR LA VIEILLESSE

242. — Pour se faire une idée exacte des opérations de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, il est nécessaire d'analyser très sommairement les diverses combinaisons d'assurances qu'elle pratique.

Actuellement, elle est autorisée à consentir :

- des rentes différées à primes facultatives,**
- des rentes différées à prime unique ou à primes annuelles constantes,**
- des rentes immédiates viagères ou temporaires,**
- des rentes de survie,**
- des assurances de personnel.**

243. — 1° Rentes différées à primes facultatives (système de la loi du 20 juillet 1886).

La combinaison généralement pratiquée en matière de rentes différées consiste pour l'assureur à promettre une rente déterminée, à un âge déterminé, moyennant le paiement régulier d'une prime annuelle déterminée. Dans ce système, les engagements pris de part et d'autre sont définitifs : l'assuré s'oblige, sous peine de perdre les avantages de son contrat, à effectuer chaque année, pendant toute la durée prévue, les versements stipulés.

Il est clair que cette formule s'adapte mal aux changements pouvant survenir dans la situation de l'assuré, surtout si, par hypothèse, celui-ci est de condition modeste; elle ne tient pas compte des diminutions de ressources consécutives à la maladie, au chômage ou à toute autre cause qui peuvent l'obliger à suspendre ses versements.

244. — Depuis 1886, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse applique couramment un système qui échappe à cet inconvénient : c'est celui des rentes différées à primes facultatives, exprimé par la formule : « On verse où l'on veut, ce que l'on veut et quand on veut ».

On verse où l'on veut : les versements sont reçus, nous l'avons vu, à de multiples guichets.

On verse ce que l'on veut : les versements sont acceptés à partir de 10 francs et la seule limite est que la rente ne peut pas dépasser 45.000 fr. Encore n'existe-t-il aucune limitation pour les retraites constituées par des collectivités professionnelles au profit de leur personnel.

On verse quand on veut : l'assuré ne s'engage pas à opérer des versements réguliers à des échéances convenues. Il peut augmenter ou diminuer l'importance et la fréquence de ses versements; il peut même les suspendre à n'importe quel moment sans avoir à donner de préavis et sans perdre, bien entendu, les droits que lui donnent ses versements antérieurs.

245. — Ce système, que les compagnies d'assurances privées ne pratiquent pas, n'est pas sans entraîner certaines difficultés pratiques pour l'assureur qui s'expose à des variations impossibles à prévoir et à traduire par des moyennes. Le problème technique a été résolu de la manière suivante : la Caisse nationale considère l'ensemble des versements effectués par l'assuré au cours d'une même année d'âge comme constituant la prime unique d'un contrat élémentaire souscrit aux conditions du tarif en vigueur. Un livret individuel remis à chaque déposant réunit tous ses contrats élémentaires et, lorsque le titulaire demandera la liquidation, la rente qui lui sera délivrée sera égale au total des rentes élémentaires correspondant aux dits contrats.

246. — Les versements peuvent être faits sous condition de réserve ou d'aliénation.

Quand ils ont été faits sous condition de réserve, le déposant peut, à tout moment, en décider l'abandon, ce qui a pour effet d'augmenter le montant de sa rente.

247. — L'entrée en jouissance de la rente peut être fixée au gré du déposant entre 50 et 65 ans.

Il est fréquent que l'entrée en jouissance ayant d'abord été fixée à un âge inférieur à 65 ans, le déposant, lorsqu'il atteint l'âge ainsi fixé, préfère attendre encore quelque temps pour toucher sa rente et obtenir ainsi un peu plus tard une rente plus forte. Il peut « ajourner » sa rente par périodes de cinq ans.

Cet ajournement n'a lui-même rien d'irrévocable : l'intéressé peut, s'il le désire, « désajourner » et obtenir la délivrance de sa rente avant l'expiration de la période de cinq ans en cours; mais en ce cas il perd naturellement le bénéfice de l'augmentation de la rente, consécutive à l'ajournement.

248. — Il peut arriver enfin que le déposant soit atteint, avant l'âge choisi pour l'entrée en jouissance de sa rente, de blessures graves ou d'infirmités prématurées entraînant une incapacité de travail absolue. Dans ce cas, la Caisse nationale procède à la liquidation anticipée de la rente, quel que soit l'âge de l'intéressé. Ces rentes anticipées peuvent être bonifiées par l'Etat.

249. 2° Rentes différées à prime unique ou à primes annuelles constantes (système du contrat institué par la loi du 8 mars 1928).

La combinaison des rentes différées à primes facultatives a rencontré le plus grand succès. Mais elle ne convient pourtant pas à toutes les catégories d'assurés. Certains préfèrent en effet connaître à l'avance le montant des versements qu'il leur faudra opérer pour obtenir une rente déterminée.

A cette catégorie d'assurés est offerte la combinaison dite « rente différée à prime unique ou à primes annuelles constantes », dans laquelle, moyennant le versement d'une prime unique ou de primes annuelles constantes dont le montant

est déterminé une fois pour toutes, la Caisse nationale s'engage à servir à l'assuré une rente d'un montant fixé à partir d'une date également fixée, si l'assuré est vivant à cette date.

250. — Suivant cette formule, l'assuré ne peut, en principe, suspendre le versement des primes annuelles ni en modifier le montant; mais il connaît, dès l'origine, la rente qu'il obtiendra et il est certain de bénéficier du tarif en vigueur au moment de la souscription du contrat, quelles que puissent être, par la suite, les modifications apportées à ce tarif.

251. — Les assurés peuvent d'ailleurs combiner le système des primes facultatives et celui des primes annuelles constantes.

Bien entendu, si un même assuré a souscrit plusieurs contrats (primes facultatives, primes constantes, rentes immédiates), l'ensemble des rentes à provenir de ces contrats ne peut dépasser le maximum de 45.000 fr.

252. — Comme dans la combinaison à primes facultatives, les contrats peuvent être souscrits soit à capital aliéné, soit à capital réservé.

253. — L'échéance du contrat peut être fixée à tout âge jusqu'à 65 ans, alors que dans la combinaison à primes facultatives cette échéance ne peut être fixée qu'entre 50 et 65 ans.

Les rentes peuvent être ajournées et désajournées.

Le contrat donne lieu à l'établissement d'une police.

La prime peut, au gré du souscripteur, être annuelle, semestrielle ou trimestrielle.

254. — 3° Rentes immédiates.

Dans cette combinaison, qui intéresse surtout les personnes âgées, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse s'engage, moyennant le versement immédiat d'un capital, à servir une rente à jouissance également immédiate, sur une tête ou réversible, en tout ou en partie, sur une personne désignée, parente ou non du premier titulaire.

La constitution peut être faite à capital réservé ou aliéné. Le capital, réservé d'abord, peut être ensuite abandonné pour augmenter la rente.

Les constitutions de rentes immédiates ne donnent pas lieu à l'établissement d'une police; il est remis au titulaire un

carnet à coupons formant titre et lui permettant de percevoir les arrérages.

255. — La Caisse des Dépôts et Consignations accepte de servir d'intermédiaire aux déposants pour la vente de titres cotés en bourse ou pour l'escompte de bons de la Défense Nationale ou de bons du Trésor dont ils désirent affecter la valeur à la souscription d'une rente.

256. — Différées ou immédiates, les rentes décrites jusqu'ici ont ce caractère commun d'être viagères; mais la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse reçoit aussi des constitutions de rentes immédiates temporaires; dans certaines situations, cette formule est de nature à rendre de grands services. Il en est ainsi, pour ne citer qu'un seul exemple, dans le cas de l'orphelin, ayant hérité un certain capital et dont il faut assurer l'entretien et l'éducation jusqu'à ce qu'il soit en état de gagner sa vie. Il sera tout à fait indiqué de souscrire pour lui une rente temporaire.

Par cette combinaison, en effet, la Caisse nationale s'engage à servir pendant un nombre d'années déterminé une rente qui commence à courir dès le versement du capital constitutif mais qui s'éteint au décès de l'assuré si ce décès survient avant l'expiration du contrat.

Le capital constitutif peut être abandonné ou réservé. Dans ce dernier cas, il peut être stipulé remboursable soit après le décès de l'assuré s'il survient avant l'expiration du contrat, soit à l'expiration du contrat si l'assuré est vivant à ce moment, soit encore dans les deux hypothèses à la fois.

257. — 4° Rentes de survie.

Il existe enfin une catégorie de personnes qui, soit qu'elles possèdent des revenus suffisants, soit qu'elles puissent compter sur une pension de retraite, n'ont pas à se préoccuper de leurs vieux jours, mais qui désirent assurer l'existence des êtres qui leur sont chers, au cas où elles viendraient à mourir prématurément. A ces personnes est offerte la « reste de survie », combinaison dans laquelle la Caisse nationale s'engage à servir à la personne désignée au contrat, si elle est vivante au décès de l'assuré, une rente viagère qui commence à courir le lendemain du jour de ce décès; les

primes annuelles cessent d'être dues en cas de prédécès du bénéficiaire éventuel de la rente.

La rente de survie complète heureusement la rente individuelle différée; conjuguée avec cette dernière, elle permet en effet la constitution d'une rente viagère différée **reversible** sur la tête du conjoint ou de toute autre personne désignée.

La rente de survie ne peut être constituée qu'à capital aliéné et l'assuré doit être âgé de 12 ans au moins et de 60 ans au plus.

La souscription du contrat est subordonnée à un examen médical favorable.

258. — 5° Les assurances de personnel.

Les diverses combinaisons d'assurances de rentes viagères qui viennent d'être décrites ne sont pas seulement offertes à la clientèle des épargnants individuels. Bien au contraire, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse consacre une grande partie de son activité au service de pensions de retraites de toutes sortes de collectivités publiques ou privées (fonctionnaires de l'Etat n'ayant pas opté pour le régime de la loi du 14 avril 1924, personnels départementaux et communaux, cantonniers, ouvriers de l'Etat, membres de sociétés de secours mutuels...).

259. — En outre, la Caisse nationale apporte son concours à de nombreux chefs d'entreprises privées qui se sont préoccupés d'assurer des pensions de retraites à leur personnel; les formules qu'elle pratique leur permettent de garantir la vieillesse par une assurance de rente différée, le sort de la veuve par la transformation, à l'échéance, de la pension du mari en rente reversible, le sort des orphelins par la souscription de rentes temporaires, etc... Ces solutions se trouvent complétées grâce aux combinaisons offertes par la Caisse nationale d'assurance en cas de décès, pour la couverture du risque décès notamment. Les Caisses nationales s'attachent tout particulièrement à faire bénéficier les collectivités professionnelles des progrès techniques réalisés en matière d'assurances collectives. Elles ont conjugué leur action pour établir conjointement des systèmes complets de prévoyance

garantissant à la fois la vieillesse, le décès et l'invalidité par des assurances de rentes et des assurances de groupe. En ce qui la concerne, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse consent des assurances collectives annuelles de rentes de survie qui complètent les assurances de groupe en cas de décès et en cas d'invalidité offertes par la Caisse nationale d'assurance en cas de décès.

Ces combinaisons très variées sont spécialement étudiées et mises au point pour répondre aux besoins propres de chacune des collectivités qui s'adressent à la Caisse nationale. Elles trouvent leur expression dans des règlements de prévoyance et de retraites adoptés par ces collectivités, règlements dont les dispositions sont coordonnées avec le régime général des Assurances sociales.

Rappelons enfin que les opérations effectuées par des collectivités auprès de la Caisse nationale jouissent d'un tarif spécial, qu'elles sont exonérées des taxes de timbre et d'enregistrement et qu'elles échappent à la limitation à 45.000 fr. applicable aux rentes constituées par des déposants directs.

§ 3. — PAIEMENT DES RENTES

260. — Les rentes sont constatées par des carnets à coupons délivrés aux rentiers. Le carnet à coupons constitue un extrait de l'inscription portée au **Grand Livre de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse** (1); il reproduit en première page les nom, prénoms, date de naissance, état-civil du titulaire ainsi que le montant de la rente; il est remis à l'intéressé ou à son représentant légal par l'entremise du maire de sa commune et contre production d'une photographie qui est immédiatement collée dans le cadre réservé à cet effet et frappée d'un timbre officiel. Si le rentier le préfère, le carnet peut lui être remis par l'intermédiaire d'un comptable.

(1) Le Grand-Livre de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse est tenu sous la responsabilité d'un chef de bureau, agent comptable justiciable de la Cour des Comptes.

A chaque échéance, le rentier touche ses arrérages sur simple présentation de son carnet à coupons et sans avoir à produire de certificat de vie; il peut percevoir sa rente non seulement aux caisses des Comptables du Trésor, mais encore dans tout bureau de Postes de son choix préalablement désigné. A l'étranger, le titulaire d'un carnet à coupons peut obtenir le paiement de sa rente au Consulat de son domicile.

Les arrérages sont payables trimestriellement à terme échu, les 1^{er} mars, 1^{er} juin, 1^{er} septembre et 1^{er} décembre. Ils se prescrivent par cinq ans. Les capitaux réservés non réclamés se prescrivent par trente ans.

261. — Les rentes sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de 2.400 fr. (décret-loi du 2 mai 1938, article 5); au delà de ce montant, elles sont cessibles et saisissables dans les conditions fixées par la loi du 4 août 1930. Les rentes constituées par un donateur peuvent être déclarées par le constituant incessibles et insaisissables en totalité.

§ 4. — AVANTAGES DIVERS ACCORDÉS AUX PETITS RENTIERS

262. — En dehors des bonifications exceptionnelles en cas de liquidation anticipée des rentes à la suite de blessures graves ou d'infirmités prématurées, l'Etat accorde aux petits rentiers de la Caisse nationale, pour diminuer dans une certaine mesure les difficultés qu'ils éprouvent du fait de la dépréciation de la monnaie et de la hausse des prix, des allocations et bonifications dont les règles d'attribution ont été fixées par les lois des 31 mars 1932 (articles 122 à 125), 31 mai 1933 (article 29) et 1^{er} octobre 1936 (article 3).

En vertu de ces diverses lois, les petits rentiers reçoivent, à condition de remplir les conditions ci-après, une allocation égale au quintuple de leur rente. Toutefois, le maximum que peut atteindre cette allocation est limité à 1.000 fr. et son montant ajouté à celui de la rente ne peut former un total supérieur à 3.000 fr. En outre, les petits pensionnés bénéficiaires d'une allocation qui ont élevé plus de trois enfants peuvent obtenir une bonification spéciale.

Pour bénéficier des avantages ainsi accordés, les postulants doivent remplir les conditions suivantes :

- être de nationalité française,
- être âgé de 65 ans au moins,
- justifier d'un minimum de 25 années de prévoyance,
- ne pas jouir d'un revenu, viager ou non, supérieur à 3.000 francs, y compris la rente dont la majoration est demandée,
- ne pas être soumis à l'impôt général sur le revenu ni aux divers impôts cédulaires (à l'exception de l'impôt foncier).

Les demandes de majoration sont instruites par la Caisse des Dépôts et Consignations, qui assure le service des allocations attribuées, au moyen de crédits budgétaires inscrits chaque année au budget du Ministère du Travail.

Des majorations spéciales sont également accordées par l'Etat aux rentiers anciens combattants.

263. — Enfin, la Commission supérieure de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse consacre chaque année des ressources exceptionnelles à l'attribution de secours à ceux des assurés ou rentiers dont la situation lui paraît particulièrement digne d'intérêt. Elle dispose également de legs et donations qui lui permettent d'accomplir diverses libéralités (notamment la distribution chaque année de dots aux filles de déposants ayant accompli un certain effort de prévoyance).

§ 5. — IMPORTANCE DES OPÉRATIONS DE LA CAISSE NATIONALE DES RETRAITES POUR LA VIEILLESSE (SECTION GÉNÉRALE). — SITUATION FINANCIÈRE

264. — Pour en terminer avec la section générale de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, il nous reste à montrer par quelques indications statistiques le développement de ses opérations et à donner un aperçu de sa situation financière.

Le tableau ci-après indique, pour différentes années, de 1900 à 1939, le montant des versements reçus, le nombre des rentes en cours de paiement et le montant des arrérages payés. Il se passe de commentaires.

Année	Montant des versements reçus dans l'année	Nombre de titres en cours de paiement	Montant des arrérages payés dans l'année
1900	55 millions	247.000	33 millions
1910	118 —	346.000	52 —
1920	196 —	603.000	83 —
1925	305 —	774.000	136 —
1930	1.490 —	1.066.000	336 —
1935	1.247 —	1.306.000	756 —
1939	1.430 —	1.431.000	926 —

265. — Quant à la situation financière de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (section générale), elle se résume, au 31 décembre 1939, comme suit :

Le bilan comprend au passif (en millions) :

1° La valeur des engagements de la Caisse envers ses assurés	17.603
2° Divers soldes créditeurs de correspondants ..	48
3° Les réserves de prévoyance comprenant :	
a) réserve pour fluctuations de cours	561
b) réserve pour aléas de mortalité	250
c) réserve pour réduction éventuelle du taux des placements	47
	858 858
Total du passif	18.509

Les éléments de l'actif sont les suivants :

1° Disponibilités en compte courant au Trésor et débiteurs divers	378
2° Portefeuille :	
a) Bons de la Défense Nationale	5
b) Fonds d'Etat Français	2.933
c) Valeurs garanties par l'Etat	3.964
d) Prêts	11.229
	18.131 18.131
Total de l'actif	18.509

A noter que les titres composant le portefeuille sont évalués à leur prix de revient. Leur valeur réelle en Bourse au 31 décembre 1939 était supérieure de 752 millions au prix de revient. Cette plus-value du portefeuille doit être aujourd'hui beaucoup plus forte encore.

§ 6. — LES SECTIONS SPÉCIALES DES RETRAITES OUVRIÈRES
ET PAYSANNES ET DES ALLOCATIONS VIAGÈRES

266. — Vers la fin du siècle dernier, il existait déjà de nombreuses Institutions de retraites : la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, proche de son cinquantenaire, avait vu ses opérations se développer; les sociétés de secours mutuels s'étaient multipliées; beaucoup de Caisses de retraites étaient nées de l'initiative patronale. Mais il n'y avait pas d'organisation d'ensemble qui profitât à tous les salariés; les organismes existant ne dispensaient leurs bienfaits qu'aux individus ayant fait volontairement un effort de prévoyance. La masse des autres restait exposée à une fin d'existence misérable.

Pour améliorer dans leurs vieux jours le sort des travailleurs, il fallait généraliser l'usage de l'assurance-vieillesse, au besoin en la rendant obligatoire; il fallait aussi, pour que cette assurance fut efficace, faire appel non seulement à l'effort personnel de l'ouvrier, mais encore à une contribution du patron et à une contribution de l'Etat.

267. — Ces idées se traduisirent dès 1891 dans un projet de loi présenté au Parlement; mais c'est seulement près de vingt années plus tard qu'elles devaient être mises en œuvre par le vote de la loi du 5 avril 1910 sur les **Retraites ouvrières et paysannes**. Encore cette loi n'allait-elle résoudre que très imparfaitement la question.

268. — Sans entrer ici dans le détail des dispositions de la loi de 1910, nous sommes obligés d'en rappeler brièvement l'économie.

Elle avait pour but essentiel de garantir à tous les salariés des deux sexes gagnant moins de 3.000 fr. (1) par an

(1) Chiffre porté à 5.000 fr. en 1918 et à 10.000 fr. en 1922.

(assurés obligatoires) une pension de retraite à partir de l'âge de 60 ans.

Les ressources affectées à cet objet avaient une triple origine. Elles provenaient :

de cotisations ouvrières fixées forfaitairement pour l'année à 9 fr. pour les hommes, 6 fr. pour les femmes et 4 fr. 50 pour les mineurs de moins de 18 ans,

de cotisations patronales égales aux cotisations ouvrières,

de contributions de l'Etat accordées sous des formes diverses aux retraités remplissant les conditions exigées (allocations viagères et majorations pour enfants).

Le montant des doubles cotisations ouvrières et patronales était inscrit à des comptes individuels ouverts au nom des assurés dans des Caisses de retraites ouvrières et paysannes. Ces Caisses capitalisaient lesdites cotisations; l'échéance venue, elles liquidaient et délivraient les rentes; elles assuraient ensuite le paiement de ces rentes, majorées, le cas échéant, de l'allocation viagère de l'Etat et de la bonification pour enfants également à la charge de l'Etat.

269. — La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a été comprise (article 14 de la loi du 5 avril 1910) au nombre des organismes autorisés à fonctionner comme Caisses de retraites ouvrières et paysannes. Les assurés choisissaient librement leur caisse; ils pouvaient donc demander que leur compte individuel fût ouvert à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. En outre, ceux d'entre eux qui négligeaient d'exercer leur choix étaient inscrits d'office à la dite Caisse.

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ouvre dans ses écritures une **section spéciale** pour la constatation des opérations effectuées au titre de la loi du 5 avril 1910, lesquelles restent toujours rigoureusement distinctes de ses autres opérations.

270. — Le rôle de la section spéciale des retraites ouvrières et paysannes de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse consistait, comme celui des autres Caisses de retraites ouvrières et paysannes, à capitaliser à des comptes individuels ouverts au nom des assurés le montant des doubles cotisations ouvrières et patronales, à liquider le moment

venu les rentes correspondantes et à payer ces rentes augmentées, le cas échéant, des allocations et bonifications de l'Etat. Initialement, les allocations viagères de l'Etat étaient constituées par le versement du capital nécessaire à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, qui avait ouvert à cet effet une deuxième section spéciale dite « des allocations viagères »; mais ce système prit fin dès que la loi du 27 février 1912 (article 54) eut décidé que les allocations seraient, non plus constituées à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse sous forme de rentes complémentaires, mais couvertes par des crédits annuellement inscrits au budget. Dès ce moment, le rôle de la section spéciale des allocations viagères se borna à assurer le service des quelques milliers d'allocations viagères antérieurement constituées.

271. — La section spéciale des retraites ouvrières et paysannes est elle-même en liquidation depuis le 1^{er} juillet 1930, date d'entrée en application de la législation sur les assurances sociales.

En vertu des dispositions incluses dans cette législation, le paiement des rentes acquises ou en cours de formation dans les Caisses de retraites ouvrières et paysannes est maintenant assuré par les Caisses d'assurances sociales qui ont pris la suite des opérations de ces organismes et à défaut par la section spéciale des retraites ouvrières et paysannes de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Celle-ci continue à payer les rentes qu'elle avait elle-même liquidées antérieurement à 1930; elle paie également les allocations et bonifications de l'Etat qui, le cas échéant, s'ajoutent à ces rentes, allocations et bonifications, qui lui sont remboursées par la Caisse générale de Garantie des Assurances sociales. Quant aux rentes qui étaient en cours de formation au 1^{er} juillet 1930, elle en reste aussi débitrice; mais le service de ces rentes, au fur et à mesure qu'elles sont délivrées, est assuré pour son compte par les Caisses d'Assurances sociales auxquelles les bénéficiaires sont affiliés.

Ainsi la période de liquidation de la section spéciale des retraites ouvrières et paysannes ne prendra fin qu'après extinction de la dernière des rentes viagères délivrées par cette section.

272. — Arrêtée au 31 décembre 1930 comme celle de toutes les autres Caisses de retraites ouvrières et paysannes, sa situation financière se soldait par un excédent d'actif d'environ 83 millions, qui a été affecté à la Caisse générale de garantie et qui est versé à cette Caisse à raison de un trentième chaque année. S'il subsiste un reliquat d'actif après extinction de la dernière rente, ce reliquat sera versé à la Caisse générale de garantie. Si au contraire l'actif se révélait insuffisant pour faire face aux engagements de la section spéciale, l'insuffisance serait couverte par la Caisse générale de garantie.

273. — Au 31 décembre 1939, la situation financière de la section spéciale se présente comme suit :

On trouve au passif (en millions) :

Les réserves mathématiques des rentes liquidées et en cours de formation et des capitaux réservés	609
Le solde de l'excédent d'actif au 31 décembre 1930 qui doit être versé à la Caisse générale de garantie	61
Divers éléments	38
	708

A l'actif figurent (en millions) :

Le solde du compte courant à la Caisse des Dépôts et Consignations et divers éléments	30
Le portefeuille (évalué à son prix de revient)	762
	792

L'excédent d'actif au 31 décembre 1939 atteignait ainsi 84 millions.

274. — A cette date, la section spéciale assurait le paiement de 636.000 rentes pour un montant annuel de 240 millions, dont 17 millions provenant des versements capitalisés aux comptes individuels des assurés et 223 millions des allocations et bonifications de l'Etat.

Elle avait en outre la charge de 180.000 rentes d'un montant annuel d'environ 9 millions, qui étaient payées pour

son compte par la section spéciale des Assurances sociales de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et par les Caisses d'Assurances sociales à des retraités ayant cotisé successivement sous le régime des retraites ouvrières et payannes et sous le régime des Assurances sociales.

§ 7. — LA SECTION SPÉCIALE DES ASSURANCES SOCIALES

275. — La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a été appelée à étendre ses opérations aux risques dits « de capitalisation » par l'article 26, § 5, de la loi du 5 avril 1928 sur les Assurances sociales, qui a prévu à cet effet l'ouverture dans ses écritures d'une **section spéciale** : elle est la Caisse vieillesse-invalidité-décès de droit commun à laquelle sont affiliés d'office tous les adhérents des caisses départementales maladie-maternité.

Il y a toutefois deux exceptions à cette règle : en premier lieu, dans huit départements (Côte-d'Or, Gironde, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nord, Seine, Vosges, Bouches-du-Rhône), les adhérents des Caisses départementales maladie-maternité sont affiliés à des Caisses autonomes mutualistes qui ont pris la suite des opérations d'anciennes Caisses départementales ou régionales de retraites ouvrières et qui ont été autorisées à pratiquer comme caisses primaires les assurances vieillesse et invalidité; en second lieu, en application des dispositions de l'article 28, § 11, du décret-loi du 28 octobre 1935, cinq Caisses de capitalisation ont pu conserver ceux de leurs adhérents qui étaient affiliés aux Caisses départementales maladie-maternité à la date du 30 novembre 1935.

276. — Outre les adhérents des Caisses départementales maladie-maternité qui, sauf les exceptions que nous venons d'indiquer, lui sont affiliés d'office, la section spéciale couvre, pour les risques vieillesse-invalidité-décès, les adhérents de 62 caisses primaires maladie-maternité libres qui se sont volontairement rattachées à elle (1).

(1) Avant l'intervention du décret du 26 août 1942 la Section spéciale des Assurances Sociales de la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse était appelée à couvrir les risques vieillesse-invalidité-décès

277. — La section spéciale de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse remplit les mêmes attributions que les autres Caisses d'Assurances sociales vieillesse-invalidité-décès. Pour rendre compte d'une manière absolument exacte et complète de son activité, il faudrait donc exposer dans le détail, au moins pour ce qui concerne les trois risques, vieillesse, invalidité et décès, le fonctionnement des Assurances sociales. Or, il n'est guère possible d'analyser en quelques pages une législation et une réglementation aussi abondantes et complexes que celles qui régissent ce fonctionnement. Nous sommes donc contraints, acceptant le risque d'être parfois inexacts par excès de concision, de nous en tenir à un exposé schématique.

Dans la présente section, nous nous poserons successivement les questions suivantes : Quels sont les **bénéficiaires** des Assurances sociales ? Quelles sont les **ressources** dont elle dispose ? Quelles sont les **prestations** qu'elles garantissent ?

278. — 1° Quels sont les bénéficiaires des Assurances sociales (1) ?

Les conditions d'assujettissement des salariés et travailleurs assimilés aux Assurances sociales ont été modifiées à compter du 1^{er} janvier 1942 par la loi n° 27 du 6 janvier 1942. En vertu des nouvelles dispositions en vigueur, doit être immatriculée, même si elle est âgée de 60 ans ou plus, toute personne de nationalité française de l'un ou l'autre sexe, salariée ou travaillant à quelque titre et en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs, et quelle que soit la forme ou la nature du contrat qui la lie :

non seulement pour les assurés du commerce et de l'industrie, mais aussi pour ceux de l'agriculture.

En vertu de ce décret, les assurés de l'agriculture sont, à compter du 31 décembre 1941, affiliés à des caisses professionnelles spécialement agréées. La Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse cesse ses opérations en ce qui concerne les assurés agricoles et devra transférer ses engagements et les réserves mathématiques correspondantes à l'organisme qui prendra la suite desdites opérations.

(1) Nous nous occuperons exclusivement de l'assurance *obligatoire*, les dispositions de la loi du 30 avril 1930 concernant l'assurance *facultative* ayant été abrogées par le décret-loi du 28 octobre 1935 et les opérations d'assurance facultative ayant été liquidées dès cette époque, pour les assurés du commerce et de l'industrie.

1° lorsque sa rémunération ou gain annuel, non compris les allocations familiales ou de salaire unique, ne dépasse pas 42.000 fr. sur la base de la durée légale de travail estimée à 2.000 heures par an si elle est payée au mois, à la quinzaine fixe, par des commissions ou suivant le chiffre d'affaires;

2° quel que soit le montant de sa rémunération ou de son gain, lorsqu'elle est payée à l'heure, à la journée, à la semaine fixe, aux pièces ou à la tâche.

279. — 2° Quelles sont les ressources des Assurances sociales ?

Dans son texte primitif, la loi du 5 avril 1928 avait prévu une cotisation globale de 10 % des salaires, tant pour le commerce et l'industrie que pour l'agriculture. Actuellement, pour les assurés du commerce et de l'industrie, le taux de la contribution ouvrière est fixée uniformément à 4 %, la contribution patronale étant égale à la contribution ouvrière, soit ensemble 8 %. Pour les assurés agricoles, les cotisations sont fixées à des taux forfaitaires par catégories.

En ce qui concerne l'industrie et le commerce, la contribution de l'Etat est relativement faible. A l'origine, un crédit de 540 millions était inscrit chaque année au budget général; ce crédit correspondait aux obligations à la charge de l'Etat au titre des retraites ouvrières et paysannes; il a été ramené à 140 millions à partir de 1935. Outre cette contribution, l'Etat verse au Fonds de Majoration une part de la redevance supplémentaire sur les bénéfices de la Banque de France et de la redevance sur le produit des jeux, l'ensemble étant d'ailleurs limité à 5 millions au maximum. Est également attribuée au Fonds de Majoration la part non employée annuellement du revenu des bijoux de la Couronne (article 4 de la loi du 31 décembre 1895).

En ce qui concerne l'agriculture, la participation de l'Etat est beaucoup plus importante. Cette participation revêt des formes diverses : versement annuel aux divers organismes concourant à l'application de la loi d'une contribution de l'Etat proportionnelle aux cotisations; versements

de l'Etat au Fonds de Majoration pour assurer en partie le service des compléments de pensions; attribution de ressources spéciales à l'Union de réassurance agricole pour permettre d'assurer le service des prestations aux invalides.

280. — 3° Quelles sont les prestations garanties par les Assurances sociales ?

A. — Assurance maladie-maternité.

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse n'intervient pas dans la gestion des risques maladies-maternité, mais elle gère les risques invalidité et décès qui sont, en quelque sorte, le prolongement des précédents.

281. — Pour pouvoir prétendre aux prestations maladie-maternité, l'assuré doit avoir occupé un emploi salarié ou assimilé ou avoir été inscrit à un Office du Travail pendant les trois mois antérieurs à la date de la première constatation médicale de la maladie, de la grossesse ou de l'accident. De plus, pour l'assurance maternité, l'assurée doit avoir été immatriculée au moins dix mois avant la date de l'accouchement. Depuis le 1^{er} avril 1942 (loi du 6 janvier 1942) aucun minimum de cotisation n'est exigé.

282. — Les prestations en argent (indemnités journalières) sont, depuis le 1^{er} avril 1942 également, calculées d'après le salaire réel arrondi au multiple de 60 fr. le plus voisin; elles sont déterminées pour chaque jour ouvrable ou non d'incapacité de travail ou de repos de maternité sur la base de un soixantième du salaire mensuel.

283. — Les prestations en nature sont très diverses, et l'article 6 du décret-loi du 28 octobre 1935 en donne une énumération. Elles comprennent « les frais de médecine générale et spéciale, les frais pharmaceutiques et d'appareils, les frais d'hospitalisation et de traitement dans un établissement de cure et les frais de transport ainsi que les frais d'interventions chirurgicales nécessaires pour l'assuré, son conjoint et les enfants à la charge de l'un d'eux ». L'assuré a le libre choix de son praticien et il lui paie directement ses honoraires. Ceux-ci lui sont remboursés suivant le tarif de responsabilité de la Caisse à laquelle il est affilié.

B. — Assurance décès.

289. — Les conditions d'attribution des prestations décès sont les mêmes que celles des prestations maladie et maternité. La tendance actuelle qui se reflète dans les modifications apportées en la matière par la loi n° 29 du 6 janvier 1942 est de subordonner l'attribution de ces prestations non plus au versement d'un minimum de cotisation au cours d'une certaine période précédant la survenance du risque, mais à la seule condition que l'assuré soit salarié ou inscrit à un fonds de chômage. Il est à noter qu'on s'écarte ainsi de la notion stricte d'assurance qui suppose pour la garantie d'un risque le versement préalable d'une cotisation déterminée.

285. — Les prestations décès comprennent une somme en capital, augmentée le cas échéant de majorations pour charges de famille, et des pensions d'orphelins.

Le capital décès est attribué aux ayants droit du salarié; par ayant droit, il faut entendre en premier lieu le conjoint survivant non séparé de corps, ensuite les descendants et, enfin, les ascendants, mais à condition que ceux-ci aient été à la charge de l'assuré. Ce capital est égal au montant du salaire trimestriel de l'assuré arrondi au multiple de 100 fr. le plus voisin sans pouvoir être inférieur à 1.000 fr. (loi du 6 janvier 1942). Il est augmenté de 100 fr. par enfant de moins de 16 ans non salarié et à la charge de l'assuré.

286. — Les pensions d'orphelins sont accordées aux veuves, mères de trois enfants vivants de moins de quatorze ans, pour chacun de leurs enfants au delà du second, et aux orphelins de père et de mère de moins de quatorze ans quel que soit leur nombre. Les enfants de moins de 16 ans qui poursuivent leurs études, ceux qui sont infirmes ou atteints d'une maladie incurable, sauf s'ils sont hospitalisés aux frais de l'Etat, du département ou de la commune, ainsi que ceux qui ont passé un contrat écrit d'apprentissage sont assimilés aux enfants de moins de quatorze ans.

Les pensions d'orphelins sont fixées uniformément à 240 francs.

Les arrérages de ces pensions sont à la charge des Caisses d'assurances vieillesse-décès de même que les paiements de capitaux décès.

C. — Assurance invalidité.

287. — L'assurance invalidité est, avons-nous dit, le prolongement de l'assurance maladie. Celle-ci ne couvre, en effet, l'assuré que pendant six mois à partir de la première constatation médicale de la maladie ou à compter de la date de l'accident. A l'expiration de ce délai, l'assurance invalidité prend en charge l'invalidé incapable de reprendre son travail.

Les prestations de l'assurance invalidité sont de deux sortes : elles tendent d'une part à assurer une pension à l'invalidé et d'autre part à lui dispenser des soins.

288. — Est considéré comme invalide et a droit à pension l'assuré qui, à l'expiration de la période de six mois pendant laquelle il a bénéficié de l'assurance maladie ou après consolidation de la blessure, reste atteint d'une affection ou d'une infirmité réduisant au moins des deux tiers sa capacité de travail.

Suivant un avis émis le 21 juillet 1937 par le Conseil Supérieur des Assurances sociales, il a été décidé « que devait bénéficier d'une pension d'invalidité tout assuré qui, par suite d'une infirmité ou d'une maladie, et compte tenu de son âge, de sa formation, de sa profession antérieure et de ses possibilités de reclassement, n'est plus en mesure de trouver dans la même région un emploi lui offrant un salaire supérieur au tiers de la rémunération habituelle des personnes de même formation, jouissant de leur pleine capacité physique. »

289. — L'assuré qui demande une pension d'invalidité doit avoir été immatriculé depuis deux ans au moins au début du trimestre civil au cours duquel la maladie ou l'accident est survenu. D'autre part, il doit avoir subi par précompte sur son salaire une retenue au moins égale à 60 fr. pour chacune de ces années.

La demande de pension d'invalidité est adressée par l'assuré à la Caisse d'Assurance maladie à laquelle il est affilié, dans les dix-huit mois qui suivent soit la date de consolidation de la blessure, soit l'expiration du délai de six mois de maladie. Cette Caisse effectue une enquête administrative pour établir la situation de l'assuré et fait procéder à l'exa-

men médical de celui-ci par un médecin contrôleur. Elle transmet le dossier ainsi complété à la Caisse d'Assurance vieillesse-invalidité, qui statue sur la demande de pension.

290. — La décision de la Caisse invalidité peut, dans un délai de quinze jours à dater de sa notification, être contestée par l'assuré ou par l'Union régionale devant la Commission technique régionale d'invalidité et, en dernier ressort, devant la Commission d'appel des décisions des Commissions techniques régionales, qui remplace actuellement la Section permanente du Conseil supérieur des Assurances sociales.

291. — Le point de départ des pensions attribuées est fixé à la date d'expiration des six mois ou à celle de la consolidation de la blessure si l'assuré présente sa demande dans les trois mois suivant l'une ou l'autre de ces dates. Dans le cas où la demande n'est formée qu'après ce délai, le point de départ de la pension est fixé, soit au plus tôt le premier jour du mois suivant la date de la demande, si l'invalidité est constatée à cette date, soit le premier jour du mois suivant la date à laquelle l'invalidité est constatée, si celle-ci n'est reconnue que postérieurement.

292. — Le montant de la pension est indépendant du taux de l'invalidité; en vertu des dispositions du décret-loi du 28 octobre 1935, il était égal, en principe, à 40 % du salaire annuel moyen résultant des cotisations versées depuis l'entrée du salarié dans l'assurance. La pension normale de 40 % était accordée aux assurés immatriculés avant l'âge de 30 ans et qui totalisaient au moins 30 années de versements ou qui, s'ils totalisaient moins de 30 années de versements n'avaient aucune interruption dans leurs versements. S'il y avait eu interruption dans les versements, la pension était réduite de un trentième par année ou fraction d'année d'interruption. Pour les assurés immatriculés après l'âge de 30 ans, elle était également réduite de un trentième par année ou fraction d'année d'âge comprise entre 30 ans et l'âge d'entrée dans l'assurance.

La pension ne pouvait en aucun cas être inférieure à 1.000 francs si l'assuré justifiait de six ans ou plus de versements, 900 fr. s'il comptait au moins cinq ans de versements, 800 fr. pour quatre ans, 700 fr. pour trois ans et 600 fr. pour deux

ans. Etaient seules considérées comme années de versements celles au cours desquelles l'assuré avait subi au moins la retenue de 60 francs.

293. — Les règles ainsi fixées par le décret-loi du 28 octobre 1935 viennent d'être tout récemment modifiées par la loi n° 813 du 26 août 1942. En vertu de cette dernière loi, la pension d'invalidité est égale à 30 % seulement du salaire, mais elle est augmentée d'un trentième par année d'assurance au delà de la seconde, sans toutefois pouvoir être supérieure à 40 % du salaire. Pour les assurés ayant deux années au moins d'assurance, la pension ne peut être inférieure à 3.600 fr. Toutefois, si le salaire n'atteignait pas ce montant, elle est au plus égale au salaire. Comme précédemment, ne comptent comme années d'assurance que celles au cours desquelles l'assuré a subi au moins une retenue de 60 fr. Les nouvelles dispositions sont applicables aux pensions d'invalidité en cours de service pour les arrérages à échoir après la date de promulgation de la loi. Ces pensions devront donc faire l'objet d'une révision. Elles ne pourront en aucun cas être diminuées.

Au montant de la pension d'invalidité peuvent s'ajouter une majoration pour charges de famille et les allocations familiales.

294. — Le Service des arrérages incombe, pendant les cinq premières années, à l'Union régionale et, ensuite, à la Caisse d'assurance vieillesse-invalidité. Pendant la durée du service des arrérages, l'assuré doit se soumettre à tous les examens médicaux de contrôle que lui imposent ces organismes.

295. — La pension peut être suspendue ou supprimée lorsque la capacité de travail de l'assuré est reconnue médicalement comme étant devenue supérieure à 50 %; contre cette décision, l'assuré a un recours devant la Commission technique régionale.

En cas de reprise effective du travail, la pension est réduite ou suspendue lorsqu'il est reconnu que l'assuré jouit sous forme de pension et de rémunération ou gain cumulés, de ressources supérieures à celles dont il jouissait avant la maladie qui a entraîné l'invalidité.

D. — Assurance vieillesse.

296. — La loi du 5 avril 1928 avait organisé l'assurance vieillesse sur la base d'un régime mixte de capitalisation et de répartition : une partie des cotisations était capitalisée, aux comptes individuels des assurés et l'autre partie était affectée à un Fonds de répartition géré par la Caisse générale de garantie.

Ce régime a été profondément modifié par la loi du 14 mars 1941, créant une allocation aux vieux travailleurs, dont l'article 9 dispose que « les retraites et pensions de vieillesse des Assurances sociales sont constituées sous le régime de la répartition », et en vertu de laquelle, par conséquent, le système de la capitalisation est complètement abandonné.

297. — Avant d'examiner le régime actuel des pensions vieillesse, il faut rappeler ce qu'était ce régime avant la promulgation de la loi du 14 mars 1941.

a) Liaison de la loi sur les Assurances sociales avec la loi sur les retraites ouvrières et paysannes.

298. — A la mise en application des Assurances sociales (1^{er} juillet 1930), les assurés obligatoires des retraites ouvrières et paysannes sont devenus assurés obligatoires du nouveau régime.

299. — Il a été décidé que ceux qui avaient moins de 55 ans au 1^{er} juillet 1930 garderaient leur droit aux rentes constituées à leur profit à leurs comptes individuels de retraites ouvrières en application de la loi de 1910; qu'ils bénéficieraient, en outre, des rentes provenant des versements effectués à leur compte individuel sous le régime de la loi sur les Assurances sociales; qu'enfin, au lieu et place de l'allocation de l'Etat à laquelle ils pouvaient prétendre au titre de la loi de 1910, ces assurés profiteraient du régime des assurés sociaux de la période transitoire qui garantissait à ceux-ci, dans des conditions que nous examinerons plus loin, une pension minima proportionnelle à la durée de leurs versements, et au moins égale à 600 fr.

300. — Pour les assurés de la loi de 1910 qui avaient plus

de 55 ans au 1^{er} juillet 1930, les règles applicables étaient plus complexes, et des distinctions sont à faire :

1. Assurés âgés de 55 à 60 ans au 1^{er} juillet 1930.

Ces assurés avaient une faculté d'option entre les minima de la loi sur les Assurances sociales accordés aux assurés de la période transitoire et l'allocation versée par l'Etat aux assurés de la loi de 1910, à condition qu'ils aient effectué des versements sous les deux régimes.

2. Assurés âgés de 60 à 65 ans au 1^{er} juillet 1930 et ayant droit à l'allocation viagère de la loi de 1910.

Aux assurés entrant dans cette catégorie et qui n'avaient pas encore obtenu la liquidation de leur retraite, l'article 47, § 1, de la loi sur les Assurances sociales accordait le droit d'être immatriculé comme assuré obligatoire sous le nouveau régime et celui d'exercer une option comme les assurés de la catégorie ci-dessus. Pour ceux qui avaient déjà obtenu la liquidation de leur retraite, la jouissance de cette retraite pouvait être reportée à 65 ans, ce qui avait pour effet d'en augmenter le montant.

3. Assurés âgés de 60 à 65 ans au 1^{er} juillet 1930 sans droit à l'allocation viagère de la loi de 1910.

L'article 15, § 3, de la loi sur les Assurances sociales autorisait ces assurés à entrer dans l'assurance pour le risque vieillesse seulement, même s'ils avaient déjà obtenu la liquidation de leur rente. Cette assurance spéciale leur garantissait, au bout de cinq ans de versements, un minimum de pension de 500 francs.

**b) Prestations accordées aux assurés
au titre de la vieillesse sous le régime de la loi
du 5 avril 1928 modifiée et du décret-loi du 28 octobre 1935.**

301. — Suivant les dispositions de la loi du 5 avril 1928 modifiée, la pension de vieillesse, acquise en principe à 60 ans, se composait de deux éléments :

- une rente provenant de la capitalisation de la fraction des cotisations portée au compte individuel de l'assuré,
- un complément, à la charge de la Caisse générale de garan-

tie, destiné à porter la pension au minimum garanti par la loi (1).

Le montant du minimum garanti et les conditions à réunir pour pouvoir y prétendre varient suivant les catégories d'assurés.

302. — Pour les assurés de la période normale (c'est-à-dire ceux qui étaient âgés de moins de 30 ans au 1^{er} juillet 1930), le minimum garanti est fixé à 40 % du salaire moyen annuel de base correspondant aux cotisations versées. Pour y avoir droit, ces assurés devront réunir au moins 30 années de versement avec, pour chacune, au moins 240 cotisations journalières.

303. — Pour les assurés de la période transitoire (ceux qui étaient âgés de plus de 30 ans et de moins de 60 ans au 1^{er} juillet 1930), le minimum garanti est fixé à autant de trentièmes de 40 % du salaire moyen annuel de base qu'ils ont d'années de versement (240 cotisations journalières au moins par année), sans pouvoir être inférieur à 600 fr., à condition que l'assuré ait cinq années au moins de versements et qu'il ait, chaque année, depuis la mise en vigueur de la loi, effectué des versements correspondant au moins à 240 cotisations journalières.

304. — Enfin, pour les bénéficiaires de l'assurance vieillesse spéciale (assurés âgés de plus de 60 ans et de moins de 65 ans au 1^{er} juillet 1930), le minimum garanti était fixé à 500 fr., et il était accordé à tout assuré ayant effectué cinq années de versement, même discontinues.

305. — Le décret-loi du 28 octobre 1935 n'a apporté que peu de modifications au régime de la loi du 5 avril 1928 en ce qui concerne les pensions vieillesse des assurés de l'industrie et du commerce. En premier lieu, il a substitué aux 240 cotisations journalières un minimum de retenues de 60 fr. par année pour donner droit à l'attribution du minimum garanti. En second lieu, le décret-loi a supprimé la possibilité qu'avaient les assurés âgés de plus de 60 ans et de moins de 65 ans au 1^{er} juillet 1930 de s'inscrire à l'assurance

(1) La pension est majorée d'un dixième pour tout assuré ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

vieillesse spéciale. D'autre part, la possibilité d'ajournement de la rente au delà de 60 ans a été supprimée, et le montant des rentes inscrites au compte individuel de l'assuré ne peut être augmenté par le dépôt tardif de la demande de liquidation.

Pour le régime agricole, le décret-loi du 30 octobre 1935 a prévu un nouveau mode de détermination de la pension normale. Celle-ci est désormais calculée, non pas en partant du salaire annuel moyen, mais en multipliant par 20 la cotisation annuelle moyenne versée au titre de l'assurance vieillesse.

c) Régime institué par la loi du 14 mars 1941.

306. — La loi du 14 mars 1941, créant l'allocation aux vieux travailleurs, a modifié profondément l'organisation de l'assurance vieillesse, en substituant le régime de la répartition au régime de la capitalisation.

A partir du 1^{er} janvier 1941, les dispositions de l'article 11, § 2, du décret-loi du 28 octobre 1935 et celles de l'article 8, § 1^{er}, du décret-loi du 30 octobre 1935 cessent d'être applicables. Ces dispositions avaient pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles serait fixée la portion de cotisation affectée à la couverture du risque vieillesse, qui devait être inscrite et capitalisée aux comptes individuels des assurés.

Pour les assurés du commerce et de l'industrie, le compte individuel recevait jusqu'alors, chaque année, une somme dont le montant était fixé par arrêté du Ministre du Travail et qui, depuis 1936, était égale à 45 % de la double contribution pour les assurés âgés de plus de 30 ans et à 25 % de cette double contribution pour ceux âgés de moins de 30 ans. La Caisse générale de garantie recevait, de son côté, pour l'alimentation du Fonds de Majoration, une somme égale à 5 % de la double contribution dans le premier cas et à 25 % dans le second cas.

Pour les assurés de l'agriculture, la totalité de la cotisation affectée au risque vieillesse était versée au compte individuel de l'assuré.

307. — Un arrêté interministériel du 9 avril 1941 a prévu

que la totalité de la cotisation vieillesse pour tous les assurés, non agricoles et agricoles, serait désormais versée à la Caisse générale de garantie. Toutefois, les Services régionaux des Assurances sociales ont été invités par une circulaire du Secrétariat d'Etat au Travail du 26 avril 1941 à continuer à adresser aux Caisses d'assurances vieillesse les notifications nécessaires pour permettre à celles-ci d'inscrire comme par le passé, mais seulement pour ordre, les versements aux comptes individuels des assurés.

308. — La loi du 14 mars 1941 ne fixe les conditions dans lesquelles est désormais calculée la pension de retraite des assurés sociaux que pour ceux qui étaient âgés de plus de 50 ans au 1^{er} janvier 1941. Les droits des assurés âgés de moins de 50 ans à cette date seront fixés ultérieurement « dans le cadre d'un régime de répartition » sans qu'en aucun cas le montant de leur pension de vieillesse puisse être inférieur au taux de l'allocation aux vieux travailleurs.

Pour les assurés du commerce et de l'industrie, la pension de vieillesse est égale à autant de soixante-quinzièmes du salaire moyen résultant des cotisations versées qu'il y a de retenues annuelles au moins égales à 60 francs, sans pouvoir être inférieure à 600 fr. si l'intéressé remplit les conditions fixées (article 10, § 2, de la loi du 14 mars 1941).

Pour l'agriculture, la pension vieillesse est égale à autant de fois les deux tiers de la cotisation annuelle moyenne versée au titre de l'assurance vieillesse qu'il y a d'années de versements, sans pouvoir être inférieure à 600 fr. si l'intéressé remplit les conditions fixées (article 11, § 2, de la loi du 14 mars 1941).

En ce qui concerne les assurés — agricoles ou non agricoles — n'ayant pas droit au minimum garanti, la rente individuelle qui leur est acquise à raison des versements effectués à leur compte individuel avant le 1^{er} janvier 1941, est majorée d'une somme égale au quart du total des versements affectés à l'assurance vieillesse depuis le 1^{er} janvier 1941.

d) Allocations aux vieux travailleurs salariés.

309. — La modification de la structure de l'assurance vieillesse par la substitution du régime de la répartition au régime de la capitalisation a permis, et ce fut d'ailleurs son principal objet, de dégager immédiatement des ressources en vue du financement de la **retraite des vieux travailleurs**.

310. — Le problème des salariés exclus des Assurances sociales avait, ces dernières années, retenu à maintes reprises l'attention du législateur. Les travaux entrepris à ce sujet avaient abouti au vote par la Chambre des Députés, le 14 mars 1939, d'un projet qui avait pour but d'une part de créer des allocations de solidarité en faveur des travailleurs exclus des Assurances sociales en raison de leur âge, d'autre part de modifier à cet effet les dispositions législatives des Assurances sociales concernant l'assurance vieillesse et enfin d'instituer une assurance obligatoire en cas de vieillesse en faveur des travailleurs indépendants.

Ce projet n'abandonnait pas complètement le système de la capitalisation, mais il diminuait la part de cotisation versée au compte individuel des assurés pour augmenter la part affectée à la répartition et dégager ainsi des ressources nouvelles pour financer la réforme.

311. — L'étude de la question fut reprise vers la fin de 1940 et c'est finalement la loi du 14 mars 1941 qui institua la « **retraite des vieux** ».

Cette loi n'a peut-être pas l'ampleur que d'aucuns auraient souhaité. Elle s'applique, en effet, uniquement aux vieux travailleurs ayant exercé un travail salarié ou assimilé tel qu'il est défini à l'article 1^{er}, § 3, du décret-loi du 28 octobre 1935 modifié et à l'article 1^{er}, §§ 3 et 4 du décret-loi du 30 octobre 1935; les artisans, les travailleurs indépendants et les petits patrons se trouvent ainsi privés des avantages qu'elle accorde. Néanmoins, elle marque une étape très importante et il se peut d'ailleurs que, dans un avenir prochain, des catégories nouvelles de travailleurs soient appelées à bénéficier de ses dispositions.

312. — La loi s'applique à trois grandes catégories de vieux travailleurs :

1° Vieux travailleurs qui ne bénéficient pas d'une pension de vieillesse;

2° Vieux travailleurs bénéficiaires d'une pension de vieillesse au titre des Assurances sociales ou des retraites ouvrières et paysannes;

3° Vieux travailleurs bénéficiaires d'une pension de vieillesse au titre d'un régime particulier de retraite.

1° Vieux travailleurs qui ne bénéficient pas d'une pension de vieillesse.

313. — Les conditions à remplir par cette catégorie sont les suivantes :

1° Etre Français. Toutefois, il est admis que les vieux travailleurs salariés de nationalité étrangère sont susceptibles de bénéficier de l'allocation lorsqu'ils peuvent se réclamer d'une convention diplomatique d'assistance-chômage et justifier qu'à la date de leur demande, ils bénéficiaient de l'aide aux travailleurs sans emploi. Rentrent dans ces catégories les requérants de nationalité polonaise, belge, italienne, espagnole, portugaise, grecque, ainsi que ceux visés par la Convention relative au Statut international des Réfugiés.

2° Ne pas disposer de ressources personnelles de quelque nature que ce soit excédant 9.000 fr. par an, ou 11.000 fr. lorsque le postulant est marié. Lorsque le total de l'allocation et des ressources personnelles du vieux travailleur excède ces chiffres, l'allocation est réduite en conséquence.

3° Etre âgé de 65 ans. Toutefois, l'allocation peut être obtenue dès l'âge de 60 ans, en cas d'incapacité au travail reconnue par une Commission régionale.

4° Justifier :

a) Soit avoir occupé à la date de la promulgation de la loi un emploi salarié ou assimilé procurant une rémunération normale;

b) Soit avoir bénéficié, à la date de demande de l'allocation, de l'aide aux travailleurs sans emploi;

c) Soit avoir occupé, après l'âge de 50 ans et pendant au moins 5 ans, un emploi salarié ou assimilé ayant constitué la dernière activité professionnelle.

5° Ne pas jouir d'une pension ou d'une retraite en vertu d'un régime légal ou réglementaire visé aux articles 23 et 42, § 3, du décret-loi du 28 octobre 1935.

De plus, les postulants doivent prendre l'engagement de ne se livrer, dès après le versement des premiers arrérages, à aucun travail salarié ou assimilé. Toutefois, des arrêtés des 20 mai et 4 septembre 1941 ont dispensé de prendre cet engagement les personnes effectuant un travail agricole ou d'artisanat rural. D'autre part, il a été décidé de dispenser également de prendre cet engagement les vieux travailleurs qui occupaient un emploi salarié ou assimilé leur procurant une rémunération annuelle inférieure à 2.600 fr. dans les communes de la région parisienne et à 1.800 fr. dans les autres communes.

314. — Le montant de l'allocation attribuée est de 3.600 fr. par an. Si les deux conjoints ont droit ensemble à l'allocation, celle de la femme est réduite de moitié. L'allocation peut être augmentée :

- d'une majoration de 1.000 fr., par an, pour conjoint à charge,

- d'une allocation complémentaire de 1.600 fr. par an pour les vieux travailleurs qui résident dans la région parisienne. L'allocation complémentaire devait être supprimée à l'expiration d'un délai d'un an à compter de l'entrée en jouissance de l'allocation principale si, au terme de ce délai, l'intéressé n'avait pas fixé sa nouvelle résidence dans une commune de moins de 2.000 habitants; ce délai a été, par la suite, prolongé de six mois,

- d'une bonification de 500 fr. par an pour les vieux travailleurs qui ont élevé au moins cinq enfants,

- de majorations pour charges de famille (allocation de la mère au foyer et allocations familiales).

315. — Les demandes d'allocations formulées par cette catégorie de vieux travailleurs sont instruites par les Services Régionaux des Assurances sociales, qui liquident les droits des intéressés et assurent le paiement des arrérages par mandat-carte. Les Caisses d'Assurances sociales vieillesse et, par conséquent, la section spéciale de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse n'interviennent pas.

2° Vieux travailleurs bénéficiaires d'une pension de vieillesse au titre des Assurances sociales ou des Retraites ouvrières et paysannes.

316. — Les conditions à remplir par cette deuxième catégorie de vieux travailleurs sont les suivantes :

1° Etre Français. Sont assimilés aux Français les assurés de nationalité étrangère lorsqu'en vertu d'une convention diplomatique ils sont assimilés aux ressortissants français pour l'application de la législation sur les Assurances sociales et les Retraites ouvrières et paysannes. Dans ces conditions, l'allocation aux vieux travailleurs peut être attribuée aux assurés sociaux de nationalité belge, espagnole, italienne ou polonaise, aux réfugiés russes, arméniens ou Nansen et aux retraités de la loi du 5 avril 1910 italiens ou polonais.

2° Etre âgé de 65 ans (ou de 60 ans au moins et être reconnu inapte au travail par une commission régionale).

3° Ne pas jouir d'une pension ou d'une retraite en vertu d'un régime légal ou réglementaire.

Comme ceux de la première catégorie, les vieux travailleurs de la deuxième catégorie doivent prendre l'engagement de ne se livrer, dès après le versement des premiers arrérages, à aucun travail salarié ou assimilé. Les mêmes exceptions s'appliquent.

317. — L'allocation attribuée est d'un montant égal aux chiffres donnés ci-dessus. Elle est liquidée et servie par la Caisse d'Assurances sociales qui payait la pension vieillesse, si cette pension comprenait une allocation de l'Etat au titre de la loi de 1910 ou un complément au titre de la loi sur les Assurances sociales. Si la pension de vieillesse ne comportait ni allocation de l'Etat ni complément, l'allocation aux vieux travailleurs est liquidée par le service régional des Assurances sociales comme pour les vieux travailleurs de la première catégorie ci-dessus. Elle est ensuite payée, sur l'ordre du service régional, par la Caisse d'Assurances sociales vieillesse qui assurait précédemment le service de la pension. L'allocation « vieux travailleurs » se substitue, le cas échéant, à l'allocation viagère de l'Etat et à la bonification pour

enfants s'il s'agit d'un pensionné des Retraites ouvrières et paysannes et au complément de pension s'il s'agit d'un pensionné des Assurances sociales. Mais les intéressés continuent à percevoir les rentes provenant des sommes versées à leur compte individuel, soit au titre des Retraites ouvrières et paysannes, soit au titre des Assurances sociales, sauf toutefois s'il s'agit d'inaptes au travail ayant obtenu l'allocation avant 65 ans.

318. — Pour les assurés sociaux qui n'avaient pas encore 65 ans à la mise en application de la loi et qui demanderont l'allocation lorsqu'ils auront atteint cet âge, les versements effectués après le 1^{er} janvier 1941 sous le régime de la répartition donneront lieu à l'attribution d'une majoration égale au dixième des versements affectés depuis cette date à l'assurance vieillesse.

3° Vieux travailleurs bénéficiaires d'une pension de vieillesse au titre d'un régime particulier de retraite.

319. — L'article 5, § 1, de la loi du 14 mars 1941 prévoyait que des décrets ultérieurs apporteraient aux régimes de retraites visés aux articles 23 et 42, § 3, du décret-loi du 28 octobre 1935, les aménagements nécessaires pour donner à leurs bénéficiaires des avantages correspondant à ceux prévus par la nouvelle loi.

La loi du 18 septembre 1941 a fixé les règles de coordination du régime de l'allocation aux vieux travailleurs avec le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat (loi du 14 avril 1924), des fonctionnaires de l'Imprimerie Nationale (loi du 29 juin 1927) et des ouvriers des Etablissements Industriels de l'Etat (loi du 21 mars 1928).

D'autre part, un décret du 28 octobre 1941 a également fixé les règles de coordination du régime de l'allocation aux vieux travailleurs avec les autres régimes spéciaux de retraite dont les vieux travailleurs peuvent être tributaires.

320. — En vertu de ces deux textes, les intéressés peuvent obtenir à 65 ans le bénéfice de l'allocation aux vieux travailleurs si le montant de la pension ou rente qui leur est accordée au titre de leur régime particulier de retraite est inférieur à celui de l'allocation.

Les organismes d'Assurances sociales liquident les allocations pour toutes les personnes visées par la loi du 18 septembre 1941 et pour ceux des postulants visés par le décret qui sont titulaires d'une rente Assurance sociale au moins égale à 50 fr. ou de l'allocation viagère des Retraites ouvrières et paysannes. Dans tous les autres cas, la liquidation des demandes incombe aux Caisses de retraites intéressées.

321. — Il y a lieu de remarquer que pour cette troisième catégorie de vieux travailleurs susceptibles de bénéficier de l'allocation, les dispositions relatives aux inaptes ne s'appliquent pas.

Les conditions à remplir sont uniquement les suivantes :

1° Etre Français ou assimilé;

2° Etre âgé de 65 ans.

De plus, les postulants doivent prendre, comme ceux des autres catégories déjà examinées, l'engagement de ne se livrer à aucun travail salarié ou assimilé.

Les vieux travailleurs de cette catégorie ne reçoivent que la différence entre le montant de leur retraite personnelle et celui de l'allocation; si leur retraite est supérieure à l'allocation, ils n'ont droit à aucune fraction de celle-ci.

e) Financement du nouveau régime de l'assurance vieillesse.

322. — Il est encore trop tôt pour connaître les répercussions financières de la loi du 14 mars 1941 et nous ne pouvons guère faire état que des chiffres prévisionnels qui avaient été déterminés au cours des travaux qui ont précédé la promulgation de cette loi. Les études préparatoires effectuées à cette époque avaient permis de dégager les conclusions suivantes.

En dépenses, la charge annuelle des allocations aux vieux travailleurs et des pensions d'Assurances sociales réunies paraissait pouvoir être évaluée, pour 1941, à environ 4 milliard et demi. Cette dépense devait croître dans les années suivantes, jusqu'à atteindre 6 milliards environ en 1951.

En recettes, le produit des cotisations d'Assurances sociales affectées à l'assurance vieillesse était évalué, pour l'an-

née 1941, à 2 milliards 800 millions. Il y avait lieu d'y ajouter 200 millions de recettes diverses (notamment : 140 millions de subventions de l'Etat pour les Retraites ouvrières et paysannes, 25 millions de majorations agricoles, 5 millions au titre de la redevance de la Banque de France, etc...) et 800 millions de revenus du portefeuille des Caisses d'Assurances sociales vieillesse. Le total des recettes à prévoir était ainsi de l'ordre de 3 milliards 800 millions pour la première année.

323. — Pour cette première année, il s'en fallait donc d'environ 700 millions que l'équilibre financier fut assuré; et le déficit devait s'aggraver au cours des années suivantes.

Dès la mise en application de la loi, il était donc acquis que les charges en résultant rendraient nécessaire la liquidation, au fur et à mesure des besoins, du portefeuille des Caisses et qu'il viendrait peut-être même un moment où il serait nécessaire de relever le taux des cotisations.

324. — Pour mettre en évidence l'importance du rôle de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse en matière d'Assurances sociales, il nous reste à citer quelques chiffres, particulièrement significatifs.

Au cours de l'année 1939, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a reçu, pour le risque vieillesse, 9.250.000 versements s'élevant au total à 445 millions pour un ensemble de 2.500.000 comptes individuels, soit près du tiers des assurés sociaux.

Le nombre de titres de retraites en cours au 31 décembre 1939 était voisin de 200.000. Il a été payé en 1939 plus de 95 millions d'arrérages.

En ce qui concerne l'assurance invalidité, le nombre de demandes de pensions reçues en 1939 s'est élevé à près de 9.000. Le montant des cotisations reçues a dépassé 35 millions.

Pour l'assurance décès, le nombre de demandes de capital décès examinées en 1939 s'est élevé à 8.500. Quant au nombre de pensions d'orphelins en cours de paiement au 31 décembre 1939, il s'élevait à 4.500.

325. — En outre, dès la promulgation de la loi du 14 mars 1941, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a reçu un nombre important de demandes d'allocations aux vieux travailleurs formulées par ses pensionnés. Pour permettre une mise en paiement rapide, ces demandes ont fait l'objet d'une liquidation provisoire des droits des assurés, une liquidation définitive devant intervenir ultérieurement.

En avril 1942, soit un an environ après la publication de la loi, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse avait mis en paiement près de 300.000 allocations aux vieux travailleurs.

326. — Quant à la situation financière de la section spéciale des Assurances sociales, elle était, au 31 décembre 1939, la suivante :

Le bilan de la section spéciale des Assurances sociales est établi suivant les prescriptions du décret du 29 juillet 1936 comme celui des autres caisses d'Assurances sociales.

Au passif, les réserves mathématiques des rentes vieillesse doivent être calculées en partant d'un tarif basé sur le taux d'intérêt obtenu en effectuant la moyenne arithmétique du taux des tarifs ayant servi au calcul des rentes au cours des cinq années précédant l'inventaire. Le tarif appliqué par la section spéciale pour le calcul des rentes provenant des versements affectés aux comptes individuels des assurés a été, en 1939, le tarif 4,40 % P m F 1931. Son taux n'avait pas changé depuis 1934. C'est donc le taux moyen de 4,40 % qui a servi, au 31 décembre 1939, de base au tarif pour le calcul des réserves.

En ce qui concerne l'assurance invalidité le taux d'intérêt servant de base au tarif applicable au calcul des capitaux de couverture doit être égal à 80 % du taux d'intérêt applicable au calcul des réserves de l'assurance vieillesse, le chiffre étant arrondi au double décime. Dans ces conditions, c'est le taux de 3,60 % qui a été retenu.

En ce qui concerne l'assurance décès, une réserve spéciale égale au cinquième des dépenses effectuées à ce titre au cours de l'année a été constituée (article 47 du décret susvisé).

Déterminé sur ces bases, le passif se présente ainsi (chiffres arrondis) :

1° Assurance vieillesse	3.465 millions
2° Assurance invalidité	86 millions
3° Assurance décès	7 millions
4° Restes à payer divers	61 millions
	3.619 millions

A l'actif de la section spéciale, au 31 décembre 1939, les valeurs mobilières ont été comprises pour leur prix de revient (article 46, § 3, du décret du 29 juillet 1936) et les prêts ont été évalués d'après les réalisations effectuées et en tenant compte des amortissements. La valeur du portefeuille ainsi déterminée s'élève à 3.573 millions.

En y ajoutant le solde du compte courant de la section spéciale avec la Caisse des Dépôts et Consignations au 31 décembre 1939, soit 52 millions, les versements au Fonds Commun de Travail non encore investis en prêts à cette date 43 millions, le montant des crédits à recevoir, des remboursements dus par la Caisse générale de garantie et les autres Caisses d'Assurances sociales et divers autres éléments de moindre importance, on obtient un actif total de 3.778 millions.

L'excédent de l'actif sur le passif au 31 décembre 1939 s'élevait ainsi à 159 millions.

CHAPITRE II

LES CAISSES NATIONALES D'ASSURANCES EN CAS DE DÉCÈS ET D'ACCIDENTS

327. — La loi du 18 juin 1850, portant création de la Caisse des retraites pour la vieillesse, avait constitué de la part de l'Etat une première intervention dans le domaine de l'assurance populaire. Le contrat de rente viagère est en effet un contrat d'assurance en cas de vie.

L'Etat ne devait pas tarder à progresser dans ce domaine. On avait donné aux épargnants des classes modestes le moyen de se constituer des retraites; on voulut faire plus et, par de nouvelles mesures, permettre au chef de famille de garantir à son décès un pécule aux siens; au travailleur de se couvrir, lui et ses proches, contre les risques d'accidents inhérents à l'exercice de la profession.

328. — Tel fut le double objet de la loi du 11 juillet 1868, qui institua deux établissements distincts, placés sous la garantie de l'Etat : la Caisse Nationale d'Assurances en cas de décès et la Caisse Nationale d'Assurances en cas d'accidents.

Comme la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les deux Caisses Nationales d'Assurances étaient, à l'origine, exclusivement destinées aux classes les plus modestes : le maximum des capitaux susceptibles d'être assurés sur une même tête était fixé à 3.000 fr. Nous verrons que le caractère des Caisses Nationales a évolué et qu'elles ont aujourd'hui une clientèle plus étendue; elles sont surtout, de nos jours, un élément régulateur du marché des assurances.

329. — La gestion de ces deux Caisses fut, dès l'origine, confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations, sous le contrôle d'une Commission Supérieure commune.

330. — La **Commission Supérieure**, dont les membres sont nommés pour trois ans par décret rendu sur la proposition du Ministre du Travail, est composée comme suit (décret du 25 avril 1937) :

4 Sénateurs, 3 Députés, 2 Conseillers d'Etat, le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations, le Directeur des Assurances sociales au Secrétariat d'Etat au Travail, le Président de la Chambre de Commerce de Paris, le Directeur du Contrôle financier et des Participations publiques au Ministère des Finances (remplacé par le Directeur du Budget dans la nouvelle organisation de ce Ministère) et 2 représentants des assurés.

Le Secrétariat en est assuré par un chef de bureau de la Direction des Assurances sociales au Secrétariat d'Etat au Travail.

Sont soumises à la Commission Supérieure toutes les questions concernant les deux Caisses : fixation des tarifs, conditions des contrats, emplois de fonds, etc...

Chaque année, la Commission Supérieure rend compte, dans un rapport adressé au Chef de l'Etat, des opérations et de la situation financière des deux Caisses.

331. — Les frais de gestion de celles-ci sont annuellement remboursés par elles à la Caisse des Dépôts et Consignations comme ceux de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et des autres organismes gérés

I. La Caisse Nationale d'Assurance en cas de décès

332. — La Caisse nationale d'assurance en cas de décès avait à l'origine pour seul objet les assurances individuelles et collectives pour la vie entière. Par la suite, le champ de son activité a été considérablement étendu : elle a été successivement autorisée à passer des contrats d'assurance mixte (loi du 17 juillet 1897), des contrats d'assurance de capital différé (loi du 9 mars 1910), des contrats d'assu-

rance temporaire (législation sur les habitations à bon marché notamment); l'article 6 de la loi du 8 mars 1928 lui a permis d'étendre ses opérations à toutes combinaisons d'assurances garantissant un capital en cas de vie ou de décès; enfin, la Caisse nationale a été autorisée par l'article 3 du décret-loi du 2 mai 1938 à assurer la garantie de l'invalidité.

C'est surtout de la loi du 8 mars 1928 que date le développement de la Caisse, développement qui a été considérable. Le montant des capitaux assurés est en effet passé de 1.572 millions en 1928, à 4.215 millions en 1930 et à 7.153 millions en 1932. Depuis 1933, la progression a été moins rapide : au 31 décembre 1939, les capitaux assurés atteignent 8.353 millions.

333. — Les raisons du succès de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès sont les mêmes que celles du succès de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, et nous n'y reviendrons pas.

Les opérations pratiquées par la Caisse sont régies par la loi du 13 juillet 1930, mais seulement dans la mesure où cette loi ne déroge pas aux dispositions des lois et règlements propres à la Caisse; elles se rangent en trois groupes : les assurances en cas de décès, les assurances en cas de vie et les assurances en cas d'invalidité.

Les assurances en cas de décès se répartissent elles-mêmes en deux catégories : les unes sont d'application générale, les autres sont dites spéciales.

A. — Les assurances en cas de décès d'application générale sont les suivantes :

334. — L'assurance pour la vie entière, qui garantit au décès de l'assuré, quelle qu'en soit l'époque, le paiement d'un capital déterminé au profit des bénéficiaires désignés au contrat.

335. — L'assurance mixte, qui couvre l'assuré à la fois contre le risque de décès prématuré et contre la vieillesse, en garantissant le paiement d'un capital déterminé soit au terme du contrat si l'assuré est vivant, soit aussitôt après son décès s'il meurt avant cette échéance.

336. — L'assurance à terme fixe, qui garantit le paiement d'un capital à une échéance fixée que l'assuré soit vivant ou non à cette échéance; en cas de décès de l'assuré avant l'échéance, les primes cessent d'être dues et le capital reste intégralement garanti à l'époque choisie.

337. — L'assurance dotale, qui a pour but de garantir, dans un nombre d'années donné, si l'enfant désigné au contrat est vivant, le paiement d'un capital déterminé; les primes cessent d'être dues dans le cas où l'assuré meurt avant l'échéance et le capital reste intégralement garanti en cas de vie de l'enfant à cette échéance.

338. — La Caisse nationale garantit tous les risques de mort quelle qu'en soit la cause (y compris les risques de voyage et de séjour dans le monde entier) sous les seules exceptions ci-après :

Dans le cas où le décès de l'assuré résulte de suicide, le contrat est annulé et la Caisse nationale paie le montant de la réserve mathématique au jour du décès. Toutefois, elle paie intégralement le capital garanti si le suicide est postérieur aux deux premières années d'assurance ou si, le suicide étant survenu au cours de ces deux années, les ayants droit apportent la preuve qu'il a été « inconscient ».

Si le décès résulte d'un attentat imputable au bénéficiaire du contrat, l'assurance est annulée et la réserve mathématique payée au contractant ou à ses héritiers.

La Caisse nationale garantit sans surprime ni avis préalable les risques de voyage accompli par l'assuré à bord d'un appareil de locomotion aérienne, à titre de simple passager, sur des lignes commerciales de transport en commun régulièrement autorisées. Elle garantit dans les mêmes conditions et en temps de paix seulement, les risques d'aviation et d'aérostation des militaires de réserve, en service commandé, à l'exclusion de ceux qui appartiennent à l'armée de l'air. L'assuré qui s'expose à des risques aériens autres que ceux visés ci-dessus, de même que celui qui participe à des courses de chevaux ou d'automobiles n'est garanti que moyennant le paiement d'une surprime.

339. — Enfin, la Caisse nationale assure gratuitement la couverture du risque de guerre pour les assurés non mobi-

lisés. En ce qui concerne les mobilisés, le risque est couvert de plein droit par la Caisse nationale à concurrence du quart du capital assuré. La couverture des trois autres quarts est à la charge des assurés qui ont, d'une manière générale, à opter entre le paiement d'une surprime et la prorogation de l'échéance ou la réduction du capital assuré, ces dernières modalités étant strictement équivalentes au paiement de la surprime (1).

340. — La durée des contrats doit être telle qu'à l'échéance l'assuré ne dépasse pas l'âge de 65 ans pour l'assurance mixte et l'assurance temporaire et 75 ans pour l'assurance dotale et l'assurance à terme fixe. L'assurance vie entière ne comporte bien entendu aucune limite d'âge. La durée des contrats d'assurance à terme fixe et d'assurance dotale doit être de 5 ans au minimum.

341. — L'assuré doit être âgé de plus de 12 ans et de moins de 60 ans à la signature du contrat.

342. — L'assurance peut reposer, soit sur une seule tête, soit sur un groupe de deux têtes.

343. — La souscription des contrats est subordonnée à un examen médical. Toutefois, lorsque le capital à assurer ne dépasse pas 8.000 fr., le contrat peut être consenti sans visite médicale. En ce cas, il ne produit ses effets, sauf le cas de mort violente, qu'après un délai de deux ans. Ce système, dit de « stage suspensif », était autrefois la règle.

Par dérogation à ces conditions générales, la Caisse consent, avec effet immédiat et sans visite médicale, des assurances mixtes ou vie entière lorsque ces assurances sont souscrites en application d'un règlement de prévoyance ou de retraite au profit du personnel d'une collectivité professionnelle publique ou privée. Cette dérogation n'est accordée que si le capital à garantir au décès n'excède pas 8.000 fr. par tête d'assuré et si en outre certaines conditions se trouvent réunies.

(1) Toutefois, la Caisse Nationale a décidé de prendre entièrement à sa charge la garantie du risque de guerre couru par ses assurés mobilisés en raison de l'état de guerre survenu après le 1^{er} septembre 1939 entre la France d'une part, et l'Allemagne et l'Italie d'autre part.

344. — Lorsque le capital assuré dépasse 18.000 fr., les taxes de timbre et d'enregistrement sont dues pour l'excédent. N'entrent pas en compte pour la détermination de la limite de 18.000 fr. les capitaux constitués par des collectivités professionnelles ou de prévoyance ni ceux garantis par des assurances temporaires de crédit.

Les primes sont soit uniques, soit annuelles.

B. — Les assurances en cas de décès dites spéciales sont de trois sortes : ce sont les assurances collectives des sociétés de secours mutuels, les assurances temporaires de crédit et les assurances de groupe.

345. — Les Sociétés de secours mutuels sont admises à contracter auprès de la Caisse nationale des **assurances collectives annuelles** en vue de garantir au décès de chacun de leurs membres une somme déterminée qui ne pouvait autrefois excéder 1.000 fr., et qui peut maintenant atteindre 5.000 fr. (décret-loi du 2 mai 1938). Ces assurances, souscrites sans visite médicale, doivent comprendre tous les sociétaires âgés de plus de 12 ans et de moins de 94 ans. La prime collective est égale à la somme des primes individuelles, calculées d'après un tarif spécial pour ce genre d'opérations, application faite d'un coefficient de mortalité propre à chaque société et déduit des résultats des cinq dernières années.

346. — En vue de faciliter l'**accession à la petite propriété**, l'Etat consent à des taux réduits des prêts à des organismes de crédit; ces organismes consentent eux-mêmes des prêts aux personnes qui, sans disposer d'un capital suffisant, désirent acquérir une habitation à bon marché ou une petite exploitation rurale; le remboursement des prêts par les emprunteurs aux organismes de crédit se fait par annuités.

La Caisse nationale pratique des assurances de crédit qui ont pour objet de garantir le remboursement de ces prêts et de différents prêts de même nature, si le décès de l'emprunteur survient avant que l'amortissement ne soit achevé.

Ces assurances sont exemptes des taxes de timbre et d'enregistrement. Elles sont en règle générale subordonnées à un examen médical de l'assuré; les emprunteurs des sociétés

de crédit immobilier peuvent, sous certaines conditions, être dispensés de cet examen.

347. — Les assurances de groupe sont des assurances collectives annuelles qui ont pour but de garantir, en cas de décès de l'un des membres du groupe, si ce décès survient pendant la durée de l'assurance, le paiement d'un capital fixé par la police, l'invalidité absolue et permanente étant assimilée au décès.

La prime collective est égale à la somme des primes individuelles, minorée ou majorée pour tenir compte de la mortalité spéciale du groupe.

Combinées avec les contrats offerts par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les assurances de groupe permettent aux chefs d'entreprise de couvrir leur personnel et spécialement celui non bénéficiaire des Assurances sociales, d'une manière efficace et commode, contre tous les risques essentiels auxquels il se trouve exposé : vieillesse, décès et invalidité (voir ci-après pour l'assurance invalidité) ; elles paraissent appelées à un grand développement. Le montant des capitaux garantis au décès par des contrats de cette nature qui s'élevait à 40 millions pour les assurances souscrites en 1937 est passé à 462 millions pour les assurances contractées en 1938 pour s'élever à 816 millions pour celles qui ont été conclues en 1939.

C. — Les assurances en cas de vie dites de capital différé ont pour objet de garantir le paiement d'un capital si l'assuré est vivant à une échéance fixée. Elles ne peuvent reposer que sur la tête d'un seul assuré ; elles affectent deux modalités.

348. — Dans un premier système, qui est celui du livret police de capitaux différés, le souscripteur verse ce qu'il veut et quand il le veut ; il a la faculté d'augmenter ou de diminuer ses versements, de les interrompre ou de les reprendre à son gré. Le capital assuré n'est pas fixé à l'avance ; il est fonction des versements effectués et des tarifs successivement mis en vigueur. La formule est identique à celle des rentes viagères constituées par primes facultatives que nous avons

décrite en étudiant le fonctionnement de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

349. — Dans un deuxième système, le montant du capital assuré d'une part, le montant et le nombre des primes d'autre part, sont fixés définitivement par contrat dès la souscription de l'assurance.

350. — Qu'elles affectent l'une ou l'autre forme, les assurances de capitaux différés ne sont soumises à aucune limitation. Toutefois, pour les versements opérés par des déposants directs, la durée du différé ne peut être inférieure à cinq années. Elles ne sont évidemment subordonnées ni à un examen médical, ni à un stage suspensif. Au point de vue fiscal, elles sont exonérées des taxes de timbre et d'enregistrement si l'ensemble des capitaux assurés sur une même tête ne dépasse pas 18.000 fr. Au delà de ce chiffre, mais seulement pour la fraction de prime correspondant à l'excédent, l'assurance est soumise aux taxes sauf si les versements sont faits par une collectivité professionnelle; si l'assurance est constituée suivant le système du livret police de versements facultatifs la Caisse nationale prend en principe à sa charge le montant des taxes.

Les versements peuvent être faits sous condition de réserve ou d'aliénation. Les primes réservées peuvent être abandonnées par la suite.

L'assurance peut dans le système du livret police, mais non dans celui du contrat, faire l'objet d'un ajournement.

D. — Pour en finir avec cette description sommaire des différentes combinaisons offertes au public par la Caisse nationale, il ne nous reste plus à mentionner que **l'assurance en cas d'invalidité**.

351. — La couverture de ce nouveau risque a été autorisée par le décret-loi du 2 mai 1938; mais elle est actuellement limitée aux contrats annuels d'assurance de groupe consentis dans les mêmes conditions que l'assurance de groupe en cas de décès. L'assurance invalidité comprend les garanties suivantes :

En cas d'invalidité temporaire : paiement d'une indemnité journalière égale à 50 % du traitement; cette indemnité est

payable en principe du 91^e jour suivant la cessation du travail jusqu'au 365^e jour.

En cas d'invalidité permanente au moins égale aux deux tiers, paiement d'une rente égale à un certain pourcentage du traitement.

Enfin, remboursement d'une fraction des frais d'hospitalisation et d'opération en cas d'intervention chirurgicale.

352. — Aux termes de l'article 17 de la loi du 11 juillet 1868, toutes les sommes disponibles de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès devaient être employées dans les huit jours en rentes sur l'Etat. La loi du 19 juillet 1907 a soumis les emplois de fonds de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès aux mêmes règles que ceux de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

353. — Le bilan de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès est loin d'atteindre des chiffres aussi importants que celui de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Au passif, on y trouve, au 31 décembre 1939 (en millions) :

1° Les engagements de la Caisse envers ses assurés évalués à	2.056
2° Le solde créditeur de divers comptes de correspondants	32
3° Les réserves de prévoyance pour fluctuations des cours, aléas de mortalité et réduction éventuelle du taux des placements	365
Total du passif	2.453

A l'actif figuraient :

1° Les sommes disponibles en compte à la Caisse des Dépôts et Consignations	74
2° Le solde débiteur de divers comptes de correspondants	38
3° Le portefeuille évalué au prix de revient	2.341
Total de l'actif	2.453

La valeur réelle du portefeuille au 31 décembre 1939 excédait de près de 50 millions le prix de revient. La situation

financière de l'Etablissement était donc excellente et n'a pu que s'améliorer encore depuis deux ans.

II. — La Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents

354. — La Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents avait primitivement pour objet de constituer des pensions viagères aux ouvriers victimes, dans l'exécution de travaux industriels ou agricoles, d'accidents ayant entraîné une incapacité permanente de travail totale ou partielle et de verser un secours aux familles des ouvriers victimes d'accidents mortels. Les ressources de la Caisse étaient essentiellement constituées par le produit des cotisations annuelles des assurés, fixées uniformément à 3 fr., 5 fr. ou 8 fr. et par une subvention annuelle de l'Etat. Cette subvention s'est élevée à 1.000.000 en 1869 et 1870; réduite à 100.000 fr. en 1871, elle a été supprimée dès l'année suivante.

Les assurances contractées à la Caisse nationale pouvaient être individuelles, c'est-à-dire souscrites par des ouvriers agissant isolément, ou collectives, c'est-à-dire souscrites par des chefs d'entreprises ou des collectivités professionnelles publiques ou privées au profit de l'ensemble de leur personnel.

Les rentes viagères accordées étaient constituées à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse par le versement à cette Caisse d'un capital égal à 640 fois le montant de la cotisation annuelle. Elles ne pouvaient être inférieures à 150 fr. par an pour les accidents ayant occasionné une incapacité absolue de travail. La pension accordée pour les accidents n'ayant occasionné qu'une incapacité permanente de la profession n'était que la moitié de la pension allouée dans le cas précédent.

355. — Ce système d'assurance, qui n'avait d'ailleurs reçu qu'un accueil assez réservé de la part de ses bénéficiaires, a perdu la plus grande partie de son intérêt depuis l'intervention de la loi du 9 avril 1898 laquelle, en posant le principe du risque professionnel, a mis à la charge de l'employeur la réparation des accidents du travail. Il n'existe plus aujour-

d'hui que quelques dizaines de contrats souscrits au titre de la loi de 1868.

Mais un nouveau champ d'activité a été ouvert à la Caisse nationale par la loi du 24 mai 1899, qui l'a autorisée à consentir aux chefs d'entreprises assujettis à la législation des accidents du travail des assurances les garantissant contre les conséquences pécuniaires des accidents pouvant survenir à leur personnel. La Caisse nationale peut garantir la charge des indemnités journalières, des frais funéraires, des frais médicaux, pharmaceutiques et de prothèse, des frais judiciaires, des rentes allouées aux familles des victimes d'accidents mortels et de celles allouées aux victimes elles-mêmes en cas d'accident non mortel, mais ayant entraîné une incapacité **permanente** de travail absolue ou partielle. Elle n'est pas autorisée à couvrir le risque de l'incapacité de travail **temporaire**.

356. — Le tarif des primes, approuvé par décret, est établi de manière à couvrir exactement les risques et frais de gestion. La Caisse a la faculté de réduire ou de majorer le montant des primes tel qu'il résulte du tarif, pour tenir compte de la nature et des conditions particulières d'exploitation des entreprises assurées, des mesures de protection contre les accidents prises par ces entreprises.

Les primes sont payables par trimestre à terme échu; il est demandé au moment de la souscription du contrat une provision de garantie remboursable en fin d'assurance, égale au tiers de la prime annuelle.

Enfin, la Caisse s'engage à ne pas résilier le contrat en cours par le simple fait de la survenance d'accidents, si graves soient-ils.

Outre les risques d'accidents du travail proprement dits, la Caisse nationale assure également les risques de maladies professionnelles prévus par la loi du 25 octobre 1919.

357. — Les contrats en cours au 31 décembre 1939 étaient au nombre de 3.312; la masse des salaires assurés était de 2.166 millions et les primes annuelles correspondantes s'élevaient au total à près de 34 millions.

358. — Le bilan s'élève, tant au passif qu'à l'actif, à 111 millions, et le portefeuille présente à son prix de revient une valeur de 89 millions.

Les Fonds de Garantie, de Majoration et de Rééducation professionnelle (Accidents du travail)

359. — L'intervention de la Caisse des Dépôts et Consignations dans le domaine de la réparation des accidents du travail ne se limite pas à l'assurance par la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents des risques mis à la charge des employeurs par la loi de 1898; elle tient de cette même loi un autre rôle : la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, indépendamment du service des rentes d'accidents du travail constituées chez elle, a été chargée dès l'origine de la gestion du **Fonds de garantie**.

360. — Le Fonds de garantie, institué par les articles 24 et suivants de la loi du 9 avril 1898, a pour objet de prendre en charge, aux lieu et place des assureurs et employeurs défaillants, le service des indemnités dues aux victimes d'accidents du travail atteintes d'une incapacité permanente et aux ayants droit de ces victimes en cas d'accidents mortels.

Le Fonds de garantie n'a pas de personnalité morale propre; il participe de celle de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

361. — Il est alimenté par une taxe à la charge des employeurs, taxe dont le taux peut être révisé chaque année et qui est calculée pour les employeurs assurés sur le montant de leurs primes d'assurances et pour les employeurs non assurés sur le montant des capitaux représentatifs des rentes mises à leur charge (1).

Les ressources du fonds sont employées dans les mêmes

(1) Les taux actuels de ces taxes perçues tant pour l'alimentation du Fonds de garantie proprement dit que des différents Fonds créés pour l'application de la législation sur les accidents du Travail (Fonds de prévoyance des blessés de guerre — Fonds de majoration — Fonds de rééducation professionnelle des mutilés du travail — Fonds de solidarité pour risques de guerre) sont les suivants (décret du 31 décembre 1941) :

1° Sur les primes d'assurances : 15 % pour les professions non agricoles, 16 % pour les professions agricoles.

2° Sur les capitaux constitutifs des rentes mises à la charge des employeurs non assurés : 46 % pour les professions non agricoles, 49 % pour les professions agricoles.

conditions que celles de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

362. — La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse s'efforce ainsi qu'elle en a reçu la mission de l'article 26 de la loi, de recouvrer sur les employeurs et assureurs défailnants les sommes qu'elle a été appelée à payer pour leur compte. Elle dispose à cet effet d'une procédure simple et rapide organisée par le décret du 28 février 1899; la Caisse nationale invite par lettre recommandée le débi-rentier à lui rembourser dans la quinzaine (dans les deux mois s'il s'agit non des arrérages, mais du capital représentatif des rentes) les sommes qu'elle a payées à sa place. A défaut de paiement dans les délais, le Directeur Général décerne contre le débiteur une contrainte, qui est déclarée exécutoire par le Juge de Paix du domicile de celui-ci et qui lui est signifiée par ministère d'huissier. L'exécution de la contrainte ne peut être suspendue que sur l'opposition du débiteur contenant assignation devant le Tribunal civil. La suite de la procédure se déroule comme en matière d'Enregistrement.

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse intervient dans les instances judiciaires en allocation de rentes chaque fois qu'elle y a intérêt. Elle est parfois amenée à attaquer par la voie de la tierce opposition des décisions judiciaires attributives de rentes rendues en dehors d'elle.

363. — L'avoir du Fonds de garantie tant en numéraire qu'en titres était, au 31 décembre 1939, voisin de 100 millions.

364. — Indépendamment de ces attributions anciennes qu'il tient de la loi de 1898, le Fonds de garantie assure depuis une vingtaine d'années d'autres attributions, distinctes de son objet primitif. Différentes lois ont institué au profit des victimes d'accidents du travail et de leurs ayants droit des allocations qui s'ajoutent à leurs rentes pour la revalorisation de celles-ci; ces allocations sont à la charge du Fonds de garantie, qui a reçu à cet effet, des ressources spéciales.

365. — Outre le Fonds de garantie pour la Métropole, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse gère séparé-

ment des Fonds de garantie spéciaux qui ont le même objet pour la Tunisie et le Maroc.

366. — Elle gère également, depuis 1930, un fonds spécial de Rééducation professionnelle des mutilés du travail, qui est alimenté, lui aussi, par des taxes mises à la charge des entreprises.

Elle assure, enfin, dans les mêmes conditions, le fonctionnement du Fonds de solidarité institué par la loi du 24 octobre 1940 pour la réparation des accidents du travail résultant de faits de guerre.

CHAPITRE III

LE FONDS SPÉCIAL DE RETRAITES DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT LA CAISSE INTERCOLONIALE DE RETRAITES LES FONDS DE PRÉVOYANCE DE L'AÉRONAUTIQUE

Section I.

Le Fonds Spécial de retraites des ouvriers des Etablissements industriels de l'Etat

367. — Le personnel civil des Etablissements militaires, celui des arsenaux de la Marine, les ouvriers des Postes, Télégraphes et Téléphones, ceux des Manufactures des Tabacs et Allumettes, des Monnaies et Médailles... sont soumis, en ce qui concerne leurs retraites, à un régime spécial.

En vertu de la loi du 21 mars 1928, ils subissent sur leurs salaires une retenue de 6 %; l'Etat fournit de son côté une contribution égale.

Les sommes affectées à la constitution des retraites sont donc égales à 12 % des salaires. Il s'y ajoute des contributions complémentaires de l'Etat, qui ont pour objet d'assurer l'équilibre du système et de permettre le paiement d'indemnités de cherté de vie aux retraités. Toutes ces ressources sont centralisées en un Fonds spécial dont la gestion est confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les deux tiers de la double contribution soit 8 % du montant des salaires, sont versés à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse à des comptes individuels ouverts au nom de chaque bénéficiaire; 4 % sont versés à capital

aliéné et 4 % sont versés à capital aliéné ou réservé, au choix de l'intéressé.

Quant au dernier tiers, il est capitalisé par le Fonds spécial; celui-ci conserve également le montant des contributions complémentaires de l'Etat.

368. — La rente obtenue par les versements faits à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse au compte individuel de chaque ouvrier s'impute au moment de la liquidation de la retraite sur le montant de celle-ci, déterminé en fonction de la durée des services et du salaire moyen des trois meilleures années, conformément aux dispositions de la loi.

Le complément est à la charge du Fonds spécial. En outre, celui-ci supporte dans leur intégralité les pensions de veuves et d'orphelins.

369. — Le nombre des tributaires du Fonds spécial est de l'ordre de 110.000 au 31 décembre 1941. Quant au nombre des pensions en cours de service à la même date, il est de 55.000 environ, pour un montant annuel de 170 millions.

L'avoir du Fonds spécial à la date du 31 décembre 1939, portefeuille et disponibilités en compte à la Caisse des Dépôts et Consignations, était d'environ 400 millions. Il était très inférieur au passif.

370. — Le régime des pensions des ouvriers de l'Etat tel qu'il avait été conçu en 1928, devait donc reposer entièrement sur la capitalisation (capitalisation individuelle des sommes versées au compte de chaque ouvrier à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse; capitalisation collective des autres ressources constituant le Fonds spécial proprement dit).

En fait le Fonds spécial n'a pu fonctionner comme il était prévu et il n'a été en mesure de faire face à ses dépenses que grâce à de très importantes contributions de l'Etat. Cela tient d'une part à ce que, dès sa création, il a pris en charge les pensions en cours ou en formation sans recevoir les réserves mathématiques correspondantes et, d'autre part, au fait général qu'en période d'instabilité, un régime de capitalisation, si satisfaisant qu'il soit au point de vue théorique, ne peut donner de bons résultats.

371. — Dans le domaine des pensions des ouvriers de l'Etat comme dans bien d'autres, il est apparu ces dernières années qu'il était impossible d'établir un équilibre quelconque entre les ressources présentes et à venir affectées au service des pensions et les charges actuelles et futures que les pensions constituent. Les prévisions les mieux étudiées à cet effet, dès lors qu'elles s'étendent sur une longue période, sont fatalement déjouées par l'intervention de facteurs inattendus. Pratiquement, de tous les éléments dont il faut tenir compte, seules les lois de mortalité présentent dans le temps un degré suffisant de stabilité. Toutes les autres données du problème sont fuyantes : le taux des placements susceptibles d'être réalisés n'est pas constant et ses variations ne sont pas prévisibles; il est évident qu'une baisse imprévue du loyer de l'argent à long terme a sur les résultats escomptés d'un plan de capitalisation des répercussions funestes; les effectifs d'activité et les contingents de retraités nouveaux sont sujets d'année en année à des variations de grande amplitude : on l'a bien vu, tout récemment, lorsque les arsenaux dont le personnel s'était gonflé pendant la guerre se sont brusquement vidés; enfin et surtout, les salaires qui servent de base au calcul des pensions ont, en période de hausse du coût de la vie et de dépréciation de la monnaie, une tendance marquée à s'élever : la charge des pensions nouvellement liquidées s'accroît automatiquement; celles des pensions déjà accordées s'accroît aussi car l'Etat ne peut se dispenser d'augmenter ces pensions dans une certaine mesure soit en décidant leur révision, soit en accordant aux titulaires des indemnités spéciales temporaires de cherté de vie.

372. — En présence de ces difficultés, on en est venu à se demander s'il n'y aurait pas avantage à renoncer, en ce qui concerne les retraites des ouvriers de l'Etat, au régime de la capitalisation pour adopter un système de répartition. L'ouvrier continuerait à subir sur son salaire une retenue fixe de 6 % et l'Etat fournirait chaque année une contribution variable pour permettre le paiement des retraites en cours. Le service des retraites des ouvriers d'Etat serait ainsi organisé sur des bases analogues à celles adoptées de longue date pour les retraites des fonctionnaires.

Cette importante question fait, à l'heure où nous écrivons, l'objet d'une étude concertée entre le Ministère des Finances et la Caisse des Dépôts et Consignations et il y a lieu de penser que la réforme envisagée sera prochainement réalisée. Elle aura, entre autres avantages, celui de simplifier les travaux administratifs incombant à la Caisse, lorsque les opérations spéciales que nécessitera le passage du régime actuel au nouveau régime auront été exécutées (rachat des rentes individuelles en cours de formation à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse). En ce qui concerne les charges financières supportées par l'Etat, elles seront, pendant les premières années, moins lourdes que si le régime de la capitalisation était maintenu; mais ensuite elles croîtront rapidement pour atteindre vers 1954 le chiffre de 240 millions par an, à supposer que les éléments sur lesquels ce calcul a été fait demeurent constants.

Section II.

La Caisse Intercoloniale des Retraites

373. — L'article 71 de la loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles a institué en faveur des fonctionnaires coloniaux une **Caisse intercoloniale de retraites** dont les modalités de fonctionnement ont été fixées par un règlement d'administration publique en date du 1^{er} novembre 1928.

Cette Caisse constitue un établissement public doté de la personnalité civile. Elle est gérée par un Conseil d'administration dont le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations fait partie (1). Elle comprend un service de liquidation et de concession des pensions qui est assuré par le Ministère des Colonies et un service technique et financier qui est confié à la Caisse des Dépôts et Consignations.

374. — La Caisse des Dépôts et Consignations reçoit toutes les sommes affectées à la Caisse intercoloniale de retraites; elle en fait emploi en fonds ou effets publics français (métropolitains ou coloniaux) émis ou garantis par l'Etat et en

(1) Un chef de bureau de la Caisse des Dépôts et Consignations remplit les fonctions d'Agent Comptable, il fournit chaque année un compte de gestion à la Cour des Comptes.

prêts aux départements, communes, colonies, pays de protectorat, territoires sous mandat, établissements publics et Chambres de Commerce.

Elle assure le paiement des pensions.

375. — A l'origine, la Caisse fonctionnait sous le régime de la capitalisation collective. Mais son régime financier a dû être modifié après quelques années de fonctionnement (décret du 31 décembre 1937) et elle est maintenant organisée suivant le système de la répartition.

376. — Le nombre des pensions en cours au 31 décembre 1939 était de 8.674 et le montant annuel de ces pensions s'élevait à 77.000.000 fr. Le portefeuille détenu par la Caisse des Dépôts et Consignations s'élevait à 300 millions environ.

Section III.

Les Fonds de Prévoyance de l'Aéronautique

377. — Une loi du 30 mars 1928 a institué en faveur du personnel navigant de l'aéronautique, tant militaire que civil, des allocations en cas d'accidents survenus en service commandé. Ces allocations en capital sont dues aux veuves et orphelins des victimes d'accidents mortels et aux victimes elles-mêmes d'accidents non mortels ayant entraîné la mise à la retraite par suite d'infirmités ou l'incapacité définitive à la navigation aérienne. Elles sont allouées sur deux Fonds de prévoyance gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations, le **Fonds de prévoyance de l'aéronautique nationale** et le **Fonds de prévoyance de l'aéronautique commerciale** fonctionnant l'un et l'autre sous le contrôle d'une Commission.

378. — Le Fonds de prévoyance de l'aéronautique nationale est alimenté par des retenues, dont le taux est annuellement fixé par décret, sur les indemnités de risques professionnels dont bénéficient les personnels militaires intéressés. Le Fonds de l'aéronautique commerciale est alimenté par une contribution sur les salaires dont le taux est fixé chaque année par décret après avis de la Commission et qui est supportée à concurrence d'un tiers par le personnel et de deux tiers par le chef d'entreprise. Les indemnités allouées

en cas de blessures entraînant la mise à la retraite pour infirmités sont de 100.000, 50.000 ou 25.000 fr., suivant les grades ou catégories professionnelles des victimes. En cas d'accident mortel, les mêmes indemnités sont allouées à la veuve. Des allocations sont également accordées pour les enfants mineurs en cas de mort du père ou d'invalidité de celui-ci d'au moins 70 %.

379. — Un Fonds de prévoyance spécial avait été institué par l'article 88 de la loi de finances du 31 décembre 1936 pour couvrir les risques courus par les jeunes gens s'adonnant à la pratique de l'aviation populaire. Ce Fonds spécial, qui était également géré par la Caisse des Dépôts et Consignations, a été supprimé par une loi du 17 décembre 1941 et remplacé par un Fonds de prévoyance des sports aériens dont les modalités de fonctionnement sont analogues à celles qui régissaient le Fonds de l'aéronautique populaire.

CHAPITRE IV

LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS D'ALSACE-LORRAINE

380. — Après le traité de Francfort et l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne, une loi allemande du 4 novembre 1872 chargea l'administration locale des Finances d'Alsace-Lorraine d'assurer les services qui ressortissaient auparavant à la Caisse des Dépôts et Consignations française. C'était rompre avec le principe qui avait, depuis plus d'un demi-siècle prévalu en France, principe sur lequel nous avons longuement insisté et qui veut que les dépôts et consignations, deniers privés, demeurent tout à fait distincts des ressources publiques.

381. — Mais le régime de la loi du 4 novembre 1872 ne dura pas : bientôt fut institué à Strasbourg un service spécial dénommé d'abord Caisse des Dépôts (décret du 17 mars 1886, article 2), puis Caisse des Dépôts et Consignations (loi du 16 juin 1887, article 4). Le nouveau service dont la gestion était confiée au **Crédit Foncier et Communal d'Alsace-Lorraine**, en vertu d'une convention passée avec cet établissement, avait pour mission de recevoir, administrer et rembourser les cautionnements d'employés et de fonctionnaires, les dépôts judiciaires et administratifs, les disponibilités des districts, cercles et communes, établissements publics, caisses d'épargne et mutualités, certains fonds reçus par les notaires, les sommes, titres et objets de valeur appartenant à des personnes en tutelle, etc...

382. — Quelques années plus tard, la loi du 6 avril 1893 détacha cet ensemble de services du **Crédit Foncier et Com-**

munal et établit à Strasbourg une administration nouvelle sous le nom de « *Staatsdepositenverwaltung* ». Le 1^{er} novembre 1899, une autre loi fixa le régime des dépôts et les règles de fonctionnement de l'Institution; enfin, pour l'application de cette dernière loi, le Ministère d'Alsace-Lorraine rendit, le 23 décembre 1899, une ordonnance d'exécution, à laquelle des modifications furent apportées ultérieurement par d'autres ordonnances en date des 22 mars 1905 et 26 avril 1907 (1).

Sous l'empire de ces différents textes, la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine était administrée par un Comité composé d'un Président et de deux membres et surveillée par une Commission dite Commission de contrôle, comprenant un Président nommé par le Statthalter d'Alsace-Lorraine et cinq membres dont deux désignés par le Statthalter et trois par le Landtag. La composition et le rôle de cette Commission en faisaient un organe analogue à la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations française.

383. — La Caisse des Dépôts et Consignations de Strasbourg avait d'ailleurs manifestement été organisée à l'image de celle de Paris; quelques différences toutefois méritent de retenir l'attention.

Tout d'abord, les attributions des deux Etablissements n'étaient pas rigoureusement identiques. La Caisse de Strasbourg assurait certains services, tels le service des dépôts des disponibilités des communes ou celui des consignations d'objets précieux que la Caisse des Dépôts et Consignations de Paris n'assurait pas. D'autres services, dont les deux Caisses étaient l'une et l'autre chargées, revêtaient à Paris et à Strasbourg des aspects très différents, en raison de la disparité des règles applicables aux organismes qu'ils concernaient (Cais-
ses d'Epargne, par exemple) ou plus généralement de la disparité des règles générales de droit en vigueur. Enfin, à la différence de la Caisse des Dépôts et Consignations française,

(1) On peut trouver tous ces textes dans le 2^e des recueils édités en 1918 par le Ministère Français de la Guerre sous le titre « Organisation politique et administrative et législation de l'Alsace-Lorraine » pages 864 et suivantes.

celle d'Alsace-Lorraine est restée à peu près étrangère au mouvement social de la période comprise entre 1870 et 1918 et son développement a été beaucoup plus modeste au cours de ces cinquante années

Autre différence notable : la question de savoir si la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace et de Lorraine devait ou non être considérée comme ayant une personnalité morale distincte de celle de l'Etat allemand a donné lieu à controverse; pour la Caisse des Dépôts et Consignations française, nous avons observé que ces discussions n'avaient plus depuis longtemps qu'un intérêt doctrinal, sinon historique, et qu'en pratique la jurisprudence et, à part quelques rares exceptions, la quasi totalité des auteurs admettaient aujourd'hui la thèse de la personnalité séparée. Pour la Caisse d'Alsace-Lorraine, il paraît difficile de soutenir la même opinion. La question s'est en effet trouvée très nettement posée devant une juridiction spéciale, le Tribunal arbitral mixte franco-allemand, institué par le traité de Versailles, au cours d'une instance en valorisation de titres allemands que la Caisse des Dépôts et Consignations avait engagée contre le Reich. Sans rapporter ici les arguments qui furent invoqués dans un sens ou dans l'autre pendant cet interminable procès qui dura dix ans (de 1929 à 1938), nous nous bornerons à retenir que la thèse de la personnalité séparée, soutenue par la Caisse des Dépôts et Consignations, n'a pas prévalu : il a été finalement jugé que l'Etablissement de Strasbourg n'avait pas eu sous le régime allemand une personnalité morale distincte de celle du Pays d'Alsace-Lorraine.

Troisième différence à noter : les emplois de fonds des services propres de la Caisse des Dépôts et Consignations française n'ont jamais, nous y reviendrons plus loin, fait l'objet d'aucune réglementation; les emplois de fonds de la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine étaient au contraire réglementés par les textes organiques de l'institution; l'article 2 de la loi du 6 avril 1893 donnait la liste des placements autorisés. Quant aux bénéfices résultant pour la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine de la différence entre les revenus de ses placements et les intérêts qu'elle servait, ils étaient affectés à la constitution d'un Fonds

de réserve et c'est seulement dans le cas où ce Fonds de réserve aurait dépassé 10 % du montant des dépôts qu'ils auraient été attribués à l'Etat et versés à la Caisse Centrale d'Alsace-Lorraine.

384. — Après la guerre de 1914-1918, quand l'administration française remplaça l'administration allemande dans les départements recouvrés, l'organisation administrative de la Caisse des Dépôts et Consignations de Strasbourg subit naturellement l'adaptation nécessaire. A la tête de l'Etablissement furent placés un Directeur et un Directeur-adjoint recrutés parmi les agents supérieurs de la Caisse des Dépôts et Consignations de Paris; le personnel autre que celui d'origine allemande resta en fonctions; quant à la commission de contrôle, elle fut réorganisée par un décret du 14 octobre 1920 et dans sa nouvelle composition, elle comprit, sur six membres, un sénateur et deux députés.

Pendant ces années d'après-guerre et jusqu'à 1925, la Caisse des Dépôts et Consignations de Strasbourg se trouva placée, en fait, sous l'autorité supérieure du Commissaire Général de la République Française en Alsace-Lorraine, qui exerçait à son endroit une sorte de tutelle administrative. Le Directeur soumettait pour accord au Commissaire général les affaires d'importance.

385. — L'Etablissement continua ainsi ses opérations suivant les règles établies par ses textes organiques. Ce ne fut pas sans difficultés; difficultés administratives d'abord en raison des multiples problèmes que posaient les changements politiques survenus; difficultés financières surtout, résultant du fait que la situation de la Caisse dès 1918 était gravement déséquilibrée.

A la date du 15 décembre 1918, un bilan avait été dressé après conversion en francs de tous les éléments actifs et passifs et ce bilan se résumait ainsi :

Au passif figurait une somme totale de 222 millions de fr. se décomposant comme suit (1) :

(1) D'après le rapport de la Commission de Contrôle sur les opérations de 1920-1921 (annexe au *Journal Officiel* du 23 août 1923).

Dépôts de biens français séquestrés	35 millions
Dépôts des administrations publiques	16 millions
Dépôts des communes	42 millions
Dépôts des Caisses d'Epargne	95 millions
Consignations	7 millions
Divers	27 millions

386. — A la vérité, le passif réel devait être légèrement inférieur à ces chiffres comptables; car pour des raisons de commodité, la totalité du passif en mark avait été converti en francs sur la base de 1 mark = 1 fr. 25, alors que, on le savait fort bien, certains titulaires de comptes de dépôts ou de consignations ne pourraient par la suite prétendre au bénéfice de la valorisation qu'à des taux inférieurs (0,8134 pour un mark, ou même cours commercial du mark); mais ces titulaires de comptes étaient peu nombreux et la différence ne pouvait être considérable.

Quant aux éléments d'actif, ils étaient portés au bilan pour une somme égale au passif : mais l'équilibre n'était qu'apparent. Le portefeuille, constitué par des valeurs allemandes, était inscrit pour son prix d'achat; dès décembre 1918, sa valeur réelle était très inférieure à ce prix d'achat. En outre, les différents éléments d'actif avaient, comme ceux du passif, été convertis en francs sur la base de 1 fr. 25 pour 1 mark, alors que la plus grande partie devaient n'être valorisables qu'à un taux plus bas ou même n'être pas valorisables.

La trésorerie n'était nullement assurée, la Caisse d'Alsace-Lorraine n'ayant pas de disponibilités en francs et devant faire face dans un très proche avenir au remboursement de certains dépôts tels que les avoirs français séquestrés.

Enfin, l'effondrement du mark ne devait pas tarder à survenir.

387. — Dans ces conditions, un concours financier de l'Etat français s'avéra indispensable; ce concours fut accordé par l'article 4 de la loi du 22 juin 1922, sur la réforme monétaire en Alsace-Lorraine, qui décida les mesures suivantes : attribution chaque année, à titre d'avance, par l'Etat fran-

çais à la Caisse de Strasbourg, d'une somme égale au produit de la multiplication par 1,25 du montant brut en mark des revenus du portefeuille de valeurs allemandes et des capitaux des titres compris dans ce portefeuille qui viendraient à être remboursés,

attribution d'une subvention en capital égale au produit de la multiplication par 1,25 du solde non recouvré du compte courant de la Caisse de Strasbourg à la Reichsbank et de son compte de chèques postaux de Karlsruhe.

Le même texte décidait que les arrérages et capitaux en mark que la Caisse d'Alsace encaisserait seraient gérés par elle pour le compte du Trésor en garantie de ses avances et porteraient intérêt à 3 %. Le Ministre des Finances ferait la conversion en francs au mieux des intérêts du Trésor et les avances seraient considérées comme éteintes à raison de 1 fr. 25 par mark réalisé, la perte devant être imputée sur des crédits budgétaires ouverts à cet effet. Enfin, les avances devaient cesser lorsque le cours du mark atteindrait 1 franc.

Par ailleurs, pour éviter des difficultés de Trésorerie à l'Etablissement, la loi du 22 juin 1922 suspendait le remboursement aux Caisses d'Epargne à garantie communale des sommes qu'elles avaient déposées avant la loi du 23 août 1912, remboursement qui devait, en vertu de cette loi, s'effectuer en 15 ou 20 annuités (1).

(1) Depuis la loi du 23 août 1912 il existait en Alsace-Lorraine deux catégories de Caisses d'Epargne, qui ont d'ailleurs subsisté après 1918.

Les Caisses d'Epargne sans garantie communale sont soumises au même régime que les Caisses d'Epargne des autres départements français. Elles déposent obligatoirement à la Caisse des Dépôts et Consignations de Strasbourg les fonds qu'elles reçoivent de leurs déposants. La Caisse administre ces fonds et les bonifie d'intérêts à un taux fixé annuellement.

Les Caisses d'Epargne à garantie communale gèrent elles-mêmes les capitaux qui leur sont confiés. Elles ont non pas l'obligation, mais seulement la faculté de les verser à la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci ne leur accorde qu'un taux inférieur à celui qu'elle sert aux Caisses de la première catégorie ; elle leur donne toutefois le même taux d'intérêt qu'à celles-ci, pour une somme n'excédant pas le 1/10 de l'avoir total des déposants.

Les Caisses d'Epargne sans garantie communale qui se sont transformées en Caisses d'Epargne à garantie communale, soit dès la parution de la loi de 1912, soit depuis, pouvaient donc prétendre au remboursement intégral des sommes qu'elles avaient, avant leur transformation, versées à la Caisse des Dépôts et Consignations de Strasbourg. Mais pour éviter à celle-ci des remboursements massifs qui

388. — Ces différentes mesures permirent à la Caisse d'Alsace de faire face à ses obligations, en attendant une liquidation ou une réorganisation définitive de cette Caisse. Et l'on arriva ainsi jusqu'à 1925.

389 — La loi du 24 juillet 1925 portant réorganisation du régime administratif des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle décida que les directions et services ayant appartenu au Commissariat Général de la République en Alsace-Lorraine et qui ne faisaient pas partie de la Direction Générale des Services d'Alsace-Lorraine nouvellement instituée, seraient rattachés aux Ministères desquels ils relevaient par leur nature.

La question s'est alors posée de savoir si, par application rigoureuse de cette loi, la Caisse des Dépôts et Consignations de Strasbourg ne devait pas devenir une Direction du Ministère des Finances. Cette question ne pouvait être tranchée que par la négative; il était évident, en effet, que le service des dépôts et consignations en Alsace-Lorraine n'avait pas à être organisé autrement que dans les autres départements; il fallait donc que la Caisse des Dépôts et Consignations de Strasbourg fût rattachée à celle de Paris, cette opération ne marquant d'ailleurs qu'une première étape dans la voie d'une assimilation plus complète et finalement d'une absorption dans un avenir plus éloigné.

390. — Le rattachement de la Caisse des Dépôts et Consignations de Strasbourg à celle de Paris fut prononcé par un décret du 4 octobre 1925; un deuxième décret en date du 26 décembre 1925 supprima la Commission de Contrôle et transféra ses attributions à la Commission de Surveillance. Ces deux décrets, pris en exécution de la loi du 17 octobre 1919 sur le régime transitoire de l'Alsace-Lorraine, devaient être soumis à la ratification des Chambres. Ils furent ratifiés par la loi du 10 mai 1927.

391. — Quelle fut la répercussion de ces textes sur la nature juridique de la Caisse des Dépôts et Consignations

l'eussent mise en difficultés la loi de 1912 avait décidé que ces remboursements s'échelonnassent sur une période de 15 ou 20 ans. Ce sont les remboursements de cette nature que la loi du 22 juin 1922 a suspendus.

d'Alsace et de Lorraine ? En d'autres termes, comment faut-il entendre le « rattachement » qu'ils ont prononcé ? Ce rattachement a-t-il laissé subsister ou a-t-il fait disparaître la Caisse de Strasbourg en tant que personne morale distincte ?

392. — Il faut d'abord prendre parti sur la question de savoir si cette Caisse constituait avant le rattachement une personne morale distincte.

Nous avons vu que, pour la période antérieure à 1918, la question paraissait devoir être négativement résolue si du moins on attachait une valeur définitive à la sentence arbitrale de 1938. Mais alors, on est bien forcé de constater qu'au moment de la désannexion la Caisse de Strasbourg s'est en quelque sorte brusquement trouvée privée de support juridique. Il faut qu'à ce moment elle ait aussitôt participé de la personnalité morale de l'Etat français ou bien qu'elle ait été investie, par la force même des choses, d'une personnalité propre. Nous ne saurions nous prononcer entre ces deux solutions; en faveur de la première on pourrait faire valoir que de 1918 à 1925 l'établissement de Strasbourg relevait du Commissariat Général de la République en Alsace-Lorraine. Pourtant, nous pencherions pour la seconde proposition; les principes généraux, suivant lesquels la Caisse des Dépôts et Consignations de Paris jouit d'une personnalité propre, n'étaient pas moins valables dans les trois départements recouvrés que dans les autres départements; la Commission de Contrôle de la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine comme la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations de Paris rendait compte annuellement de la marche de l'Etablissement non au Gouvernement, mais aux Chambres; la Caisse de Strasbourg avait un patrimoine propre, et ceci semble démontré par le seul fait que son actif s'étant révélé inférieur à son passif, l'Etat français vint à son aide.

393. — Si l'on admet que, avant 1925, la Caisse d'Alsace-Lorraine constituait ainsi une personne morale, il semble que l'on puisse dire sans hésitation qu'elle a conservé après le rattachement sa personnalité morale distincte. Elle ne s'est pas fondue dans la Caisse des Dépôts et Consignations de Paris. Les travaux préparatoires du décret de 1925 et

surtout de la loi de ratification de 1927 sont à cet égard très significatifs. Dans le rapport présenté par M. Charles Frey au nom de la Commission d'Alsace-Lorraine de la Chambre des Députés, lors de l'examen du projet de loi de ratification (séance du 9 juillet 1926; Doc. parlementaire n° 3185), on lit en effet : « Ne voyant dans ce rattachement qu'un déplacement de l'autorité à laquelle est subordonnée la Caisse de Strasbourg, votre Commission n'a pas hésité à vous en demander la ratification ». La Commission avait d'ailleurs ajouté au projet de loi gouvernemental, qui comportait ratification pure et simple des décrets de 1925, un article garantissant que le rattachement n'impliquait pas une modification des règles régissant le fonctionnement de la Caisse. En somme, la Caisse des Dépôts et Consignations de Paris prit en charge la gestion de la Caisse des Dépôts et Consignations de Strasbourg dans les mêmes conditions qu'elle assurait les autres services dits gérés, comme par exemple les Caisses nationales des retraites et d'assurances.

394. — Aussi bien l'absorption pure et simple de l'Etablissement de Strasbourg par celui de Paris était-elle irréalisable. La situation financière de la Caisse d'Alsace-Lorraine bien qu'améliorée, n'était pas équilibrée; cette Caisse n'aurait pu apporter qu'un actif inférieur à son passif. D'autre part, les attributions des deux Etablissements restaient assez différentes et surtout un grand nombre de règles du droit local demeuraient en vigueur en Alsace-Lorraine, malgré l'introduction de certaines lois françaises.

395. — Pour toutes ces raisons, la Caisse d'Alsace ne pouvait que demeurer distincte de celle de Paris; ses écritures, son bilan annuel continuèrent à être dressés séparément; son patrimoine ne se confondit à aucun moment avec celui de la Caisse des Dépôts et Consignations; comme les autres services gérés, elle remboursait chaque année à la Caisse des Dépôts et Consignations les frais de personnel et de matériel exposés pour sa gestion.

396. — Au point de vue de l'organisation administrative, un service fut maintenu à Strasbourg où il constitua un bureau extérieur détaché de la Direction Générale. A partir du 1^{er} janvier 1927, le service des consignations judiciaires,

des cautionnements provisoires de soumissionnaires, des cautionnements de fonctionnaires et des cautionnements pour paiement différé d'impôts fut assuré, pour le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace et de Lorraine, par les comptables du Trésor préposés de la Caisse des Dépôts et Consignations dans les trois départements recouvrés. Il en fut de même à partir du 1^{er} avril 1927 pour le service des dépôts des communes, établissements publics, administrations publiques, caisses d'épargne, sociétés de secours mutuels et caisses de prêts agricoles. En outre, en février 1929, la Trésorerie générale de la Moselle fut chargée de recevoir les dépôts de biens d'incapables ressortissant à ce département.

Quant au bureau de Strasbourg, il a conservé jusqu'à 1940 la gestion des comptes de consignations ouverts dans ses écritures avant le 1^{er} janvier 1927; il a continué à recevoir les dépôts de biens d'incapables; enfin, il a suivi les opérations de comptes de dépôts ouverts au nom de l'Office des biens et intérêts privés ainsi que de l'Office annexe de vérification et de compensation de Strasbourg.

397.— En vue de l'assainissement définitif de la situation financière de la Caisse d'Alsace et comme suite aux mesures prises par la loi du 22 juin 1922, de nouvelles mesures étaient intervenues en 1927. Elles avaient fait l'objet de l'article 73 de la loi du 26 mai 1927. En vertu de ce texte, la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine cessait de recevoir les avances du Trésor instituées par la loi de 1922; il était décidé qu'à compter du 1^{er} janvier 1926 elle recevrait chaque année pendant trente ans, par imputation sur un crédit inscrit à cet effet au budget général, une annuité correspondant sur la base de 1 fr. 25 pour 1 mark au capital et aux intérêts des valeurs allemandes de son portefeuille, lesquelles devaient ainsi en trente ans se trouver intégralement amorties. En contre-partie, la loi disposait que les sommes que la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine recevrait de l'Allemagne, au titre de la loi allemande de conversion du 16 juillet 1925, pour les valeurs composant son portefeuille seraient attribuées au Trésor en compensation des annuités

servies par celui-ci et des avances qu'il avait consenties avant 1926 sous le régime de la loi du 22 juin 1922.

398. — Au 31 décembre 1939, la situation de la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine s'établissait approximativement comme suit :

Son passif s'élevait à environ 942 millions et se décomposait ainsi (en millions) :

Dépôts des communes, Etablissements publics et administrations publiques	325
Dépôts des Caisses d'Epargne	534
Dépôts des notaires	7
Dépôts de l'Office des biens et intérêts privés et de l'Office de vérification et de compensation de Strasbourg	10
Consignations	60
Comptes d'ordre et divers	6
	942

L'actif, y compris les réserves provisionnelles, comprenait les éléments ci-après :

Liquidités en compte courant à la Caisse des Dépôts et Consignations	89
Bons de la Défense Nationale et valeurs à court terme	118
Rentes sur l'Etat et valeurs diverses (prix d'achat)	730
Prêts divers	96
	1.033

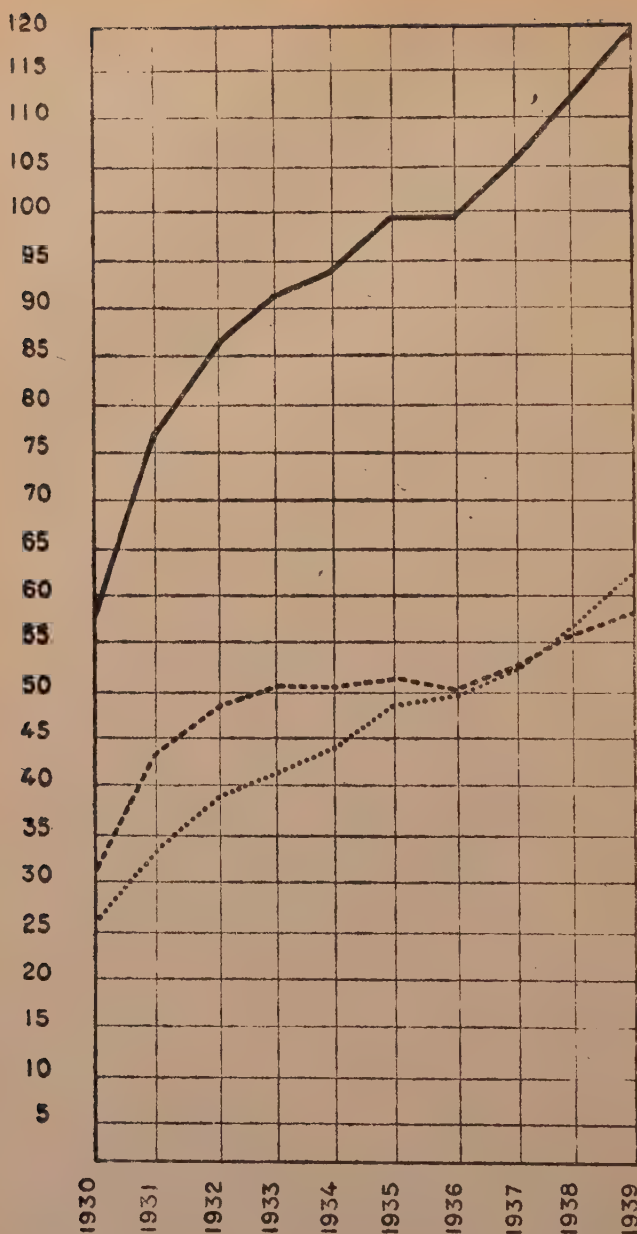
Les éléments d'actif d'un recouvrement incertain ne dépassaient guère 6 millions de sorte que, malgré une certaine moins-value du portefeuille (moins-value qui, aujourd'hui a certainement fait place à une plus-value importante à la suite de la hausse des cours), la situation était satisfaisante.

399. — Les résultats obtenus apparaissent encore comme plus favorables si l'on considère que, de 1929 à 1939, la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine a versé au Trésor, par prélèvement sur les bénéfices annuels et sur

les réserves et au titre des produits de ses valeurs allemandes, une somme voisine de 200 millions, alors qu'elle n'en a reçu, au total, qu'environ 140 millions, pour la valorisation de son portefeuille en exécution de l'article 73 de la loi du 26 mars 1927.

400. — Qu'advient-il dans l'avenir de la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine ? Il est évidemment impossible d'émettre à cet égard un pronostic quelconque et il est vain de formuler un espoir ou un vœu.

Actuellement, la situation de fait est la suivante : le bureau de Strasbourg se trouve intégré dans l'administration allemande introduite en Alsace-Lorraine et la Direction Générale n'a plus de relations avec lui. La Direction Générale détient l'actif de la dite caisse et les valeurs qui en dépendent ainsi que les titres remis à cette caisse en dépôt ou consignment. Les préposés qui étaient en fonctions dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle et qui s'étaient repliés dans les départements de l'intérieur ont passé leur service à un préposé unique qui est un comptable du Trésor intérimaire installé à Nancy. Diverses mesures de blocage ont été prises tant par le Gouvernement allemand que par le Gouvernement français, de sorte qu'on peut dire que toutes opérations sont pratiquement suspendues.



Graphique montrant l'accroissement des capitaux gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations de 1930 à 1939 (non compris la valeur des titres déposés et consignés).

En milliards de francs au 31 décembre de chaque année.

Services propres - - - - -

Services gérés

Services propres et services gérés réunis ———

	Services propres	Services gérés	Total
31 décembre 1930	32,089	26,050	58,139
1931	42,904	33,754	76,658
1932	47,856	38,895	86,751
1933	50,378	40,827	91,205
1934	50,357	43,837	94,194
1935	51,487	48,401	99,888
1936	50,219	49,357	99,576
1937	52,720	52,656	105,376
1938	55,563	56,345	111,908
1939	57,565	62,322	119,887

CINQUIÈME PARTIE

LES EMPLOIS DE FONDS

DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

401. — En analysant les différentes attributions de la Caisse des Dépôts et Consignations, nous avons passé en revue les sources qui l'alimentent : si l'on additionne tous ces courants, le total que l'on obtient ne peut manquer de faire impression.

En effet, au 31 décembre 1939, la Caisse des Dépôts et Consignations n'administrait guère moins de 120 milliards (1), non compris la masse des titres déposés ou consignés dont elle assurait la garde et la gestion et qui représentaient une valeur dépassant largement 30 milliards. Le graphique ci-contre montre que les capitaux gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations ont plus que doublé depuis 10 ans et si l'on se reportait aux premiers bilans de la Caisse, la progression apparaîtrait comme véritablement astronomique.

402. — Certes, ses attributions initiales se sont considérablement développées : à lui seul, le service des consignations

(1) Ce chiffre de 120 milliards n'apparaît pas au bilan de la Caisse des Dépôts et Consignations qui, au 31 décembre 1939, ne s'élève tant à l'actif qu'au passif qu'à 57.565.418.546, 96 : c'est que ce dernier chiffre ne comprend, en ce qui concerne les services gérés, que leurs liquidités en compte courant, lesquelles ne représentent qu'une part relativement faible de leur fortune totale. Pour connaître la fortune totale des services gérés il faut se reporter aux bilans particuliers de chacun d'eux. Le chiffre de 120 milliards dont nous faisons état est obtenu par l'addition du bilan de la Caisse des Dépôts et Consignations et des différents bilans des services gérés. Pour la décomposition de ce chiffre voir le tableau de la page 233.

de numéraire est 1.500 fois plus important en 1939, par le montant des sommes consignées (2.317 millions) qu'en 1816 (1.531.000 fr.).

Mais surtout, la gigantesque accumulation de capitaux qu'on constate aujourd'hui est la conséquence de l'ampleur du mouvement législatif moderne touchant la prévoyance, l'assurance et l'épargne; on peut dire que chaque fois, ou presque, qu'une intervention nouvelle de l'Etat dans le domaine de la prévoyance sociale a comporté des cotisations ou versements quelconques de la part d'une catégorie d'individus, les fonds provenant de ces cotisations ou versements ont été confiés à la Caisse des Dépôts et Consignations.

403. — Il est bien évident, d'ailleurs, que l'accroissement réel des capitaux gérés par la Caisse est moins grand que les chiffres cités ne le laissent d'abord penser : pour qu'une comparaison entre l'avoir administré par la Caisse des Dépôts et Consignations en 1900 par exemple et 1942 fût pleinement significative, il faudrait qu'elle tint compte des dépréciations monétaires survenues entre temps.

404. — Quoi qu'il en soit, la Caisse des Dépôts et Consignations est à la tête d'une masse de capitaux énorme. Comment l'emploie-t-elle ?

Sa politique s'inspire de quatre idées fondamentales :

Il faut que ses placements soient aussi sûrs qu'il est possible;

Il faut qu'ils soient exactement adaptés aux éléments du passif au point de vue de leur durée; en d'autres termes, qu'ils répondent au degré plus ou moins grand d'exigibilité des capitaux pour l'emploi desquels ils sont faits;

Il faut qu'ils soient aussi rémunérateurs que possible;

Il faut enfin que, dans toute la mesure possible, ils correspondent aux intérêts généraux des finances et de l'économie du Pays.

De ces quatre principes directeurs, seul le second va nous arrêter quelques instants. Les trois autres n'appellent pas quant à présent de commentaires particuliers et seront suffisamment illustrés par l'analyse de l'actif.

405. — Il est nécessaire, disions-nous, que les capitaux gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations soient em-

ployés de telle sorte qu'elle soit toujours en mesure de satisfaire les demandes de remboursement qui peuvent lui être présentées. C'est évidemment le souci qui doit primer et qui prime tous les autres.

Au point de vue de leur degré d'exigibilité, les 120 milliards administrés par la Caisse au 31 décembre 1939 se répartissaient à peu près comme suit (en millions) :

Sommes remboursables à vue.

Fonds des Caisses d'Epargne privées et de la Caisse Nationale d'Epargne	69.600
Fonds libres des sociétés de secours mutuels	740
Disponibilités courantes et Fonds disponibles en numéraire des Caisses d'Assurances sociales	1.450
Cotisations d'Assurances sociales non encore attribuées aux organismes	1.500
Dépôts des notaires	1.650
Différents comptes de dépôts divers	1.480
Cautionnements provisoires de soumissionnaires et divers	80
	76.500

Sommes remboursables à échéance indéterminée.

Ce sont essentiellement les sommes provenant des consignations. Elles atteignaient, au 31 décembre 1939, 2 milliards 300 millions environ.

Sommes remboursables à échéance lointaine.

Ce sont surtout les engagements des Caisses nationales des retraites et d'assurances et des différents services gérés. Ils se chiffrent approximativement à 36 milliards.

Sommes non remboursables.

Ce sont les réserves générales de la Caisse des Dépôts et Consignations et surtout le Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'Epargne : au total, environ 4 milliards et demi.

De ce qui précède, il résulte que 64 % environ du total des sommes détenues par la Caisse des Dépôts et Consignations au 31 décembre 1939 étaient immédiatement exigibles. C'est là un fait sur l'importance duquel on ne saurait trop insister et dont nous verrons qu'il est largement tenu compte.

406. — Les emplois de fonds de la Caisse s'effectuent dans des conditions différentes, suivant qu'il s'agit des capitaux provenant des services propres (dépôts et consignations) ou des capitaux provenant des services dits gérés.

Pour les fonds des services propres, aucune loi, aucun règlement ne dresse la liste des placements autorisés; il n'en est autrement qu'en ce qui concerne les fonds des Caisses d'Epargne, qui sont obligatoirement employés suivant les règles posées par la loi du 20 juillet 1895 (voir ci-dessus, page 38) (1); pour le placement des autres capitaux provenant des dépôts et consignations, la liberté d'action de la Caisse reste entière : elle peut, à son gré, les investir en valeurs mobilières, rentes, bons, actions, obligations, prêts immeubles, etc...

Les titres, créances, droits réels qu'elle acquiert pour l'emploi des capitaux des services propres lui appartiennent en toute propriété; ils entrent dans son actif et balancent le passif; ce que la Caisse doit remettre le moment venu aux ayants droit, ce ne sont pas des titres, mais du numéraire; il faut qu'elle rembourse la somme qu'elle a reçue; les déposants n'ont pas à connaître l'emploi qui en a été fait entre temps.

De là découlent des conséquences d'une importance capitale :

Tout d'abord, les risques (dépréciation du portefeuille, non remboursement des prêts...) sont supportés par la Caisse seule. Les déposants n'y ont point de part.

(1) En ce qui concerne les emplois de fonds faits pour le compte des organismes d'assurances sociales dans les conditions fixées par le décret-loi du 28 octobre 1935, il est rappelé qu'ils sont faits pour moitié sur l'ordre des organismes et pour moitié au choix de la Caisse des Dépôts et Consignations, dans le cadre des placements autorisés. Les valeurs acquises sont dans les deux cas considérées comme valeurs en dépôt, appartenant aux organismes pour le compte desquels elles ont été achetées; elles ne sont pas pour la Caisse des Dépôts et Consignations un élément d'actif formant la contrepartie d'un dépôt en numéraire : c'est pourquoi on ne s'en occupe pas ici.

En second lieu, les produits des placements sont naturellement acquis à la Caisse; ils lui permettent de bonifier d'intérêts les sommes déposées et consignées, de couvrir ses dépenses administratives et de constituer des réserves; le surplus, considéré comme bénéfices, est versé chaque année au Trésor (1).

407. — Pour ce qui est des fonds provenant des services gérés, les lois organiques de ces services ont très généralement fixé les conditions dans lesquelles ils doivent être employés et dressé la liste limitative des placements autorisés; la Caisse des Dépôts et Consignations ne peut que se conformer à ces dispositions et, en outre, aux décisions des Commissions compétentes pour chacun de ces services.

Les titres et créances acquis pour le compte des services gérés dotés d'une personnalité propre ne sont pas la propriété de la Caisse des Dépôts et Consignations, mais de chacun des services intéressés. Ce sont ces services qui courent les risques de plus-value ou de dépréciation et tous les aléas que les placements peuvent comporter; les produits des placements demeurent intégralement acquis à chacun des services pour le compte desquels ils ont été faits; ces services remboursent annuellement à la Caisse des Dépôts et Consignations le montant des frais administratifs qu'elle a exposés pour leur gestion; l'excédent des revenus sur les charges de chaque service n'est pas versé au Trésor (sauf toutefois en ce qui concerne la Caisse des Dépôts et Consignations d'Alsace-Lorraine et indirectement la Caisse Nationale d'Epargne ainsi que les Caisses d'Epargne ordinaires).

408. — Ces observations préliminaires étant faites, on se propose, pour rendre compte des emplois de fonds de la Caisse des Dépôts et Consignations, d'adopter la méthode suivante :

On dressera d'abord, comme base des développements ultérieurs, deux tableaux donnant : l'un, la décomposition générale des placements constituant l'actif de la Caisse des Dépôts et Consignations (Services propres et services gérés)

(1) De 1816 à 1939 inclus les versements effectués au Trésor au titre des bénéfices ont atteint la somme totale de 1.825 millions. Pour l'année 1939 ce versement s'est élevé à 140 millions.

à la date du 31 décembre 1939, l'autre, le relevé par grandes catégories des placements nouvellement effectués (services propres et services gérés) pendant une période de dix ans, du 1^{er} janvier 1930 au 31 décembre 1939.

Après quoi, on reprendra ces différentes catégories de placements et on donnera quelques indications sur chacun d'eux dans trois chapitres dont le premier traitera des disponibilités immédiatement utilisables, le second des placements à court et à moyen terme, le troisième des investissements à long terme.

Relevé général des emplois de fonds effectués
pendant les dix dernières années (en millions de francs)
(Services propres et services gérés)

Années	Bons de la Défense Nationale et valeurs à court terme (1)	Rentes sur l'Etat et valeurs diverses	Prêts aux Départements, Communes, Etablissements publics et divers et avances à l'Etat	Immeubles	Total des emplois de l'année
1930	1.129	9.438	2.153	87	12.807
1931	4.197	7.250	5.884	108	17.439
1932	— 3.156	4.758	7.439	87	9.128
1933	— 755	2.874	3.866	72	6.057
1934	— 1.763	3.949	2.754	20	4.960
1935	1.454	7.112	2.905	23	11.494
1936	— 1.311	2.872	2.477	1	4.039
1937	1.436	3.800	2.363	1	7.600
1938	81	2.390	4.059	0,5	6.530,5
1939	712	5.509	3.570	5	9.796
	2.024 (1)	49.952	37.470	404,5	89.850,5

(1) Les chiffres portés dans cette colonne ne représentent pas tous les emplois à court terme faits au cours de l'année, mais seulement la différence — positive ou négative — entre les remboursements de placements à court terme survenus pendant l'année et les nouveaux emplois de même nature effectués également pendant l'année.

Décomposition générale des placements constituant l'actif de la Caisse des Dépôts et Consignations et des Services gérés à la date du 31 décembre 1939 (en millions de francs)

LES EMPLOIS DE FONDS

233

Origine des fonds	Numéraire en caisse et effets à recevoir	Sommes en compte courant à la Banque de France	Bons de la Défense Nationale et valeurs à court terme	Rentes l'Etat et valeurs diverses	Prêts et avances au Trésor	Immeubles de l'Administration et placements immobiliers	Totaux
Dépôts et Consignations	256	622	885	2.427	2.790	420	7.400
Sociétés de Secours mutuels	—	97	151	841	23	—	1.112
Caisses d'Epargne ordinaires	—	1.611	3.211	28.605	6.765	—	40.192
Fonds de Réserve des Caisses d'Epargne	—	515	2.023	980	504	—	4.022
Cotisations d'Assurances Sociales	—	607	393	275	230	—	1.505
Caisse des Dépôts d'Alsace-Lorraine	—	89	118	730	96	—	1.033
Caisse Nationale d'Epargne	—	826	2.209	21.443	4.917	—	29.395
Caisse Nationale des Retraites	—	134	5	8.972	11.576	—	20.687
Caisse Nationale d'Assurance Décès	—	74	1	1.939	402	—	2.416
Caisse Nationale d'Assurance Accidents	—	8	16	73	—	—	97
Fonds de Garantie Accidents du Travail.	—	131	270	54	—	—	455
Fonds spécial de retraites des Ouvriers des Etablissements industriels de l'Etat	—	84	35	280	—	—	399
Caisse Intercoloniale de Retraites	—	19	—	294	1	—	314
Fonds de Prévoyance de l'Aéronautique	—	7	6	14	—	—	27
Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes	—	130	—	348	230	—	708
Fonds commun de Travail des Assurances Sociales.	—	197	—	—	8.788	—	8.985
Caisses d'Assurances Sociales	—	1.139	—	—	—	—	1.139
	256	6.290	9.323	67.275	36.322	420	119.886

CHAPITRE PREMIER

LES DISPONIBILITÉS IMMÉDIATEMENT UTILISABLES

409. — A examiner le tableau qui figure à la page 233, on ne peut manquer d'être frappé par l'importance des liquidités en numéraire immédiatement utilisables, qui dépassent 6 milliards et demi. Nous avons souligné que près des deux tiers des capitaux administrés par la Caisse des Dépôts et Consignations sont remboursables à vue et peuvent être réclamés à tout moment; force est donc à la Caisse de se ménager une masse considérable de liquidités, le taux général de rendement de ses placements dût-il s'en ressentir.

410. — Ces liquidités sont constituées de plusieurs éléments d'un montant très inégal :

a) C'est d'abord l'encaisse proprement dite conservée en espèces par le Caissier Général; elle est naturellement réduite au strict minimum nécessaire pour assurer les opérations courantes : au 31 décembre 1939, elle était d'environ 22 millions.

b) Ce sont, ensuite, les sommes figurant aux comptes courants ouverts au nom du Caissier Général à la Banque de France et au bureau de chèques postaux de Paris, lesquelles s'élevaient à la même date respectivement à 174 millions et 8 millions. Le compte courant du Caissier Général à la Banque est tout à fait indépendant des comptes courants de la Caisse des Dépôts et Consignations dont il sera fait mention plus loin; il est destiné, comme le compte de chèques postaux, à permettre au Caissier Général de recevoir des versements et de faire des paiements par virements sans manquement effectif d'espèces.

c) Ce sont, en troisième lieu, les « effets à recevoir ». Par application des dispositions du décret du 31 mai 1862 portant règlement général de la comptabilité publique, les Trésoriers Payeurs généraux tiennent contradictoirement avec la Direction Générale un compte courant où ils constatent les recettes et les dépenses faites dans leur département pour le service de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce compte courant est soldé tous les quinze jours par l'émission de récépissés payables à 10 jours de vue par le Trésor si les recettes de la quinzaine ont excédé les dépenses ou par la Caisse si les dépenses ont excédé les recettes. L'excédent des récépissés à encaisser par la Caisse des Dépôts et Consignations sur ceux qu'elle avait à régler au Trésor s'élevait, au 31 décembre 1939, à environ 52 millions et la Caisse devait, sous délai de quelques jours, recevoir du Trésor un crédit de pareille somme.

d) Mais la presque totalité des liquidités de la Caisse des Dépôts et Consignations figure aux comptes courants qui sont ouverts à son nom au Trésor et à la Banque de France, comptes dont le solde global s'élevait, au 31 décembre 1939, à environ 6.290 millions.

411. — Les comptes courants de la Caisse des Dépôts et Consignations au Trésor sont au nombre de six : chacun de ces comptes courants est destiné à recevoir des capitaux d'une origine déterminée.

1° Le compte courant des dépôts et consignations a été ouvert en vertu d'une décision du Ministre des Finances du 14 août 1827. Il reçoit sans limitation les fonds provenant des dépôts et consignations. Son taux d'intérêt a bien souvent varié. Fixé à l'origine à 3 % il a été successivement de 3 et demi % (décision du Ministre des Finances du 30 novembre 1830), de 3 % (décision du 23 janvier 1835), de 3 et demi % (décision du 14 janvier 1851), de 4 % (décision du 31 janvier 1854), de 3 et demi % jusqu'au 30 juin 1859 et de 3 % après le 30 juin 1859 (décision du 9 décembre 1858), de 3 % jusqu'à 200 millions et 2 % au delà (décision du 30 juin 1892), de 2 % à partir du 1^{er} janvier 1894 (arrêté ministériel du 4 octobre 1893), de 1 et demi % à partir du 1^{er} janvier 1897 (arrêté ministériel du 24 décembre 1896), et

finalement de 1 % à partir du 1^{er} janvier 1910 (arrêté ministériel du 12 juillet 1909).

2° Le compte courant des fonds provenant des Caisses d'Epargne tire son origine de l'article 5 de la loi du 31 mars 1837 : « La Caisse des Dépôts et Consignations aura la faculté de placer au Trésor Public, à l'intérêt de 4 %, soit en compte courant, soit en bons royaux à échéance fixe les fonds provenant des caisses d'épargne et de prévoyance ». Ce compte fut ouvert en vertu d'une décision du Ministre des Finances du 12 mai 1841. Une loi du 26 février 1887 disposa qu'il ne pourrait y être déposé plus de 100 millions, maximum qui fut porté à 400 millions par l'article 29 de la loi du 9 décembre 1927 et à 10 % du montant des dépôts des Caisses d'Epargne par la loi du 31 mars 1931 (article 62). Le taux d'intérêt est, en vertu de l'article 56 de la loi du 26 décembre 1890, fixé par le Ministre des Finances; il a été ramené à 2 % par arrêté du 31 décembre 1891 et à 1,66 % par arrêté du 20 janvier 1910 pour l'année 1909; il est de 1 % depuis le 1^{er} janvier 1910 (arrêté du 12 juillet 1909)

3° Compte courant de la Caisse Nationale d'Epargne.

Le dépôt en compte courant au Trésor des fonds non employés de la Caisse Nationale d'Epargne a été prévu par l'article 19 de la loi du 9 avril 1881. Le taux de l'intérêt, fixé d'abord à 3,25 % a été ramené à 2 % le 31 décembre 1891 et à 1,66 % pour l'année 1909; il est de 1 % depuis le 1^{er} janvier 1910 (arrêté du 12 juillet 1909). Le maximum des sommes déposées a été fixé à 100 millions d'abord, puis à 50 millions (loi du 26 février 1887) et à 200 millions (article 30 de la loi du 9 décembre 1927). Il est fixé à 10 % du montant des dépôts depuis l'intervention de la loi du 31 mars 1931.

4° Compte courant de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Ce compte a été ouvert en exécution d'une décision du Ministre des Finances du 26 février 1884. En vertu de l'article 22 de la loi du 20 juillet 1886, le taux d'intérêt est fixé par le Ministre; il ne peut être inférieur au taux pratiqué pendant l'année par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse pour ses opérations. Le maximum du compte a été fixé à 50 millions par la loi du 26 février 1887.

5° Compte courant des Retraites ouvrières et paysannes.

En vertu de l'article 15 de la loi du 5 avril 1910, « les sommes non employées seront versées en compte courant au Trésor dans les limites d'un maximum et à un taux fixé annuellement par la loi de Finances ».

Le taux d'intérêt a toujours été le même que celui du compte courant des dépôts et consignations. Le maximum fixé d'abord à 30 millions, a été porté à 100 millions.

6° Compte courant des Assurances sociales. Ce compte a été ouvert pour l'application de l'article 207 de la loi du 16 avril 1930. Le taux est le même que celui du compte courant des dépôts et consignations. Le maximum des sommes pouvant être déposées, qui devait être ensuite déterminé chaque année par les lois de Finances, a été fixé, pour l'année 1930, à 200 millions par l'article 207 de la loi du 16 avril 1930 précité. Depuis, aucune limitation semblable n'a été fixée et il faut par conséquent conclure de l'absence des dispositions annuelles prévues que le compte n'est plus soumis à aucun maximum.

Outre ces six comptes courants au Trésor Public, la Caisse des Dépôts et Consignations est titulaire de trois autres comptes courants ouverts à la Banque de France, où elle verse une partie des disponibilités des Caisses d'Épargne ordinaires, du Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'Épargne et de la Caisse Nationale d'Épargne. Les comptes courants à la Banque de France ne sont pas productifs d'intérêts.

412. — La faculté accordée à la Caisse des Dépôts et Consignations de placer ses disponibilités en compte courant au Trésor est surtout intéressante, pour elle, en ce qu'elle lui permet, tout en conservant la possibilité d'utiliser ces disponibilités sans délai, de ne pas les laisser complètement improductives.

413. — Pour le Trésor, les comptes courants de la Caisse des Dépôts et Consignations présentent des avantages et des inconvénients : les avantages résident en ce que ces comptes courants, par la masse relativement considérable des capitaux qu'ils réunissent, sont de nature à donner une certaine aisance à la Trésorerie et cela à bon compte, la rémunéra-

tion accordée sous forme d'intérêts étant en somme (le compte courant de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse mise à part), très modérée. Par contre, on ne peut pas perdre de vue que ces capitaux, exigibles à tout moment, accroissent la Dette Flottante et constituent par là même un danger; c'est d'ailleurs pour diminuer la gravité de la menace que l'éventualité de retraits massifs en cas de crise fait peser sur le Trésor que les sommes pouvant être déposées ont été et sont encore pour certains de ces comptes limitées à un maximum; c'est sans doute également pour la même raison que la Caisse des Dépôts et Consignations a été amenée à déposer une partie de ses disponibilités non au Trésor, mais à la Banque de France où elle est titulaire, ainsi que nous l'avons signalé, de trois comptes courants.

414. — Ces avantages et inconvénients méritent d'autant plus de retenir l'attention qu'ils sont amplifiés par l'existence du compte courant au Trésor de la Caisse Autonome d'Amortissement, lequel présente toujours un solde important.

CHAPITRE II

LES PLACEMENTS A COURT TERME ET A MOYEN TERME

415. — Si, en prévision d'une crise, les liquidités en compte courant constituent en quelque sorte la couverture et la disponibilité, les placements à court terme constituent, eux, la première réserve.

Au 31 décembre 1939, ils représentaient une somme de 9.323 millions, lesquels se décomposaient comme suit :

Bons de la Défense Nationale	2.827
Bons du Trésor	5.600
Bons de la Caisse autonome de la Défense Nationale	280
Billets à ordre des Compagnies de Chemins de fer	286
Autres placements à court terme (valeurs de report, bons de la Caisse de Crédit municipal de Paris, avances à court terme au Trésor pour le marché du blé, effets et bons en pension, prêts à court terme à divers)	330
	9.323

Si l'on ajoute à ce montant : d'une part, les liquidités immédiates (6 milliards et demi) et d'autre part, les revenus et amortissements qui étaient à encaisser à de proches échéances sur les emplois à long terme (au moins 6 milliards par an), on constate que l'ensemble des ressources de trésorerie de la Caisse à la date considérée approchait de 22 milliards et représentait ainsi plus d'un sixième de l'actif.

416. — Parmi les emplois à court terme, certains méritent de retenir particulièrement l'attention : nous faisons surtout allusion aux pensions de bons de la Défense Nationale et de bons du Trésor, mode d'emploi à très court terme que la Caisse, à certains moments, a largement pratiqué et aux pensions d'effets des Compagnies de chemins de fer et des Compagnies de navigation.

417. — L'importance de ce mode de placement a varié suivant les circonstances, et il convient de signaler notamment que la création, à partir de 1935, par la Banque de France, d'un service d'avances à 30 jours sur effets publics a entraîné un fléchissement des opérations de pensions traitées par la Caisse des Dépôts et Consignations; d'autre part, l'émission de bons de la Défense Nationale est maintenant suspendue et comme ces bons semblent devoir disparaître progressivement, les pensions portent surtout actuellement sur des bons du Trésor; enfin, l'abondance en ces dernières années sur le marché de capitaux en quête d'emploi, même à très court terme, a eu pour effet de ralentir pendant certaines périodes le courant des demandes présentées à la Caisse des Dépôts et Consignations.

418. — L'opération de mise en pension s'analyse en un achat au comptant et une vente à terme, traités simultanément; contre remise du bon, la Caisse verse à la banque qui veut temporairement cesser de le « nourrir » une somme égale à la valeur nominale diminuée de l'escompte jusqu'à l'échéance, escompte calculé à un taux qui varie suivant l'état du marché monétaire. Lorsque la banque voudra reprendre le bon, elle aura de même à verser à la Caisse une somme égale à la valeur nominale de celui-ci diminuée de l'escompte jusqu'à l'échéance. La différence entre la somme avancée par la Caisse et celle qui lui sera versée au moment où se dénouera l'opération constituera pour elle le prix de la pension. Le taux des pensions a varié suivant la situation du marché monétaire; la durée ne dépasse pas trois mois.

419. — L'opération de mise en pension est donc différente d'une opération d'escompte ordinaire puisque la banque gage la possibilité de reprendre l'effet; elle est aussi différente d'une avance sur titre puisque la Caisse des Dépôts

et Consignations devient propriétaire du bon; la mise en pension se rapproche beaucoup de la vente à réméré.

420. — Si la Caisse a pratiqué ces opérations, dont le volume a dépassé à certains moments 2.700 millions (31 décembre 1930), c'est d'abord parce qu'elles constituaient pour elle un emploi à très court terme parfaitement sûr et relativement rémunérateur; mais c'est aussi pour faciliter le placement des bons de la Défense Nationale lorsque leur durée fut portée à deux ans par la suppression des bons à un mois, trois mois et six mois (décembre 1926) et des bons à un an (juin 1927); l'intervention de la Caisse a permis aux banques de continuer à souscrire des bons même à deux ans, assurées qu'elles étaient de pouvoir les mobiliser en cas de besoin et cela dès avant qu'ils ne fussent devenus bancables.

C'est un exemple typique qui met en évidence la façon dont la Caisse réussit parfois à conjuguer heureusement ses propres intérêts, ceux de l'Etat (en l'espèce, si l'on veut, de la Caisse Autonome d'Amortissement) et ceux du public; voilà pourquoi nous avons cru devoir nous arrêter un instant à cette catégorie d'opérations.

421. — Et nous en arrivons aux placements à moyen terme, c'est-à-dire d'une durée ne dépassant pas cinq ans, dont certains méritent qu'on s'y attarde un peu.

1° Depuis 1931, la Caisse des Dépôts et Consignations pratique des opérations à moyen terme qui lui procurent d'une part des possibilités de placements avantageux et qui, d'autre part, permettent aux entreprises industrielles et commerciales d'obtenir plus aisément des ouvertures de crédit en banque. La Caisse s'engage vis-à-vis de la banque, pour une durée convenue, variant de six mois à cinq ans, à réescompter ou à prendre en pension, si la demande lui en est faite, les effets souscrits ou acceptés par l'emprunteur en représentation de l'avance qui lui est consentie. Les ouvertures de crédit de cette nature sont naturellement précédées d'une étude de la situation financière de l'emprunteur; elles doivent en outre être garanties par deux banques. La rémunération de la Caisse consiste dans une commission qui lui est payée d'avance par semestre et qui lui demeure acquise même si l'ouverture de crédit qu'elle a consentie n'est pas

utilisée et dans un intérêt ou escompte calculé sur chaque opération effective. Les taux de la commission et de l'intérêt sont plus ou moins élevés suivant que le crédit consenti est plus ou moins long. Le taux de l'intérêt varie, en outre, avec les conditions du marché, c'est-à-dire avec le taux de l'escompte de la Banque de France.

2° Depuis quelques années également, la Caisse des Dépôts et Consignations a accepté de mobiliser certaines créances à moyen terme sur l'étranger, assorties de la garantie de l'Assurance Crédit d'Etat. Ces opérations, auxquelles s'attachait le plus souvent un intérêt politique, n'ont porté que sur des montants relativement faibles. Elles avaient pour but de permettre à l'industrie française d'exporter les produits de sa fabrication, particulièrement du matériel lourd, sur certains pays étrangers, parmi lesquels la Yougoslavie, la Roumanie, la Pologne, l'Espagne, la Chine. La Caisse mobilisait au profit des industriels français le prix des commandes qui leur avaient été passées et qui ne leur était payable qu'après certains délais. Ces opérations ne comportaient aucun risque pour la Caisse puisque leur bonne fin était garantie par l'Assurance Crédit d'Etat. Elles ne laissaient pas cependant que d'être assez délicates. La Caisse des Dépôts et Consignations ne pouvait mobiliser que la partie des créances qui était garantie par l'Assurance Crédit. Encore fallait-il qu'elle s'assurât sans ambiguïté possible de l'existence et de l'étendue de cette garantie; qu'elle se protégeât contre toute possibilité de déchéance de la garantie et pour cela qu'elle prît notamment des mesures en vue d'assurer le paiement régulier des primes à la charge de l'assuré; qu'elle se couvrît enfin, par des consignations provisionnelles ou des engagements de cautions, pour les intérêts de retard à courir à son profit pendant les délais de règlement de l'Assurance Crédit en cas de sinistre.

Quant à leur forme, les opérations ont revêtu des aspects assez différents. Tantôt elles s'analysaient en un escompte d'effets; tantôt en une cession de créance consentie par les procédés du droit civil. En ce dernier cas, des combinaisons spéciales avaient dû être échafaudées pour des raisons fiscales et ceci n'allait pas sans sérieuses complications. Les

taux pratiqués ont varié suivant la durée des opérations et la situation du marché monétaire (1).

(1) Notons en passant que les rapports de la Caisse des Dépôts et Consignations et de l'Institution de l'Assurance Crédit d'Etat sont de trois sortes :

1° La Caisse des Dépôts et Consignations est dépositaire des ressources affectées à l'Assurance Crédit d'Etat au nom de laquelle elle tient un compte particulier (voir ci-dessus le Chapitre Dépôts Divers).

2° L'Assurance Crédit d'Etat garantit certains placements de la Caisse comme nous venons de le voir.

3° La loi prévoit que le Ministre des Finances pourra se procurer les sommes nécessaires au règlement des sinistres à la charge de l'Assurance Crédit d'Etat en demandant des avances à la Caisse des Dépôts et Consignations.

CHAPITRE III

LES EMPLOIS A LONG TERME

I. - Titres et valeurs mobilières

422. — Le tableau général que nous avons donné à la page 233 indique qu'au 31 décembre 1939 l'actif de la Caisse des Dépôts et Consignations comprenait environ 67.275 millions de rentes sur l'Etat et de valeurs diverses; plus de 55 % de la masse des capitaux gérés par la Caisse étaient donc investis en valeurs mobilières (placements à court terme non compris). Ce portefeuille se décomposait comme suit (en millions) :

Rentes sur l'Etat (capital représentatif)	44.284
Obligations du Trésor et bons du Trésor à terme moyen	3.322
Obligations et bons de la Caisse nationale de Cré- dit agricole	1.539
Obligations de la Caisse Autonome de la Défense Nationale	67
Obligations des Postes, Télégraphes et Téléphones	864
Obligations de la Caisse Autonome d'Amor- tissement	2.263
Titres de dommages de guerre et du Crédit Natio- nal	401
Obligations et bons de Compagnies de Chemins de fer et de navigation garanties par l'Etat	11.336
Obligations du Crédit Foncier	1.700
Obligations et bons de départements et de villes	81
Emprunts de colonies et protectorats	301
Fonds d'Etats étrangers; actions et obligations de sociétés françaises et étrangères	1.117
	67.275

423. — Le portefeuille de valeurs mobilières de la Caisse des Dépôts et Consignations se compose ainsi presque exclusivement de titres émis ou garantis par l'Etat français et, pour les deux tiers environ, de rentes françaises.

424. — La préférence donnée aux rentes s'explique d'abord par des raisons historiques : ce fut longtemps le seul mode d'emploi autorisé pour les fonds des Caisses d'Epargne et pour ceux de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et des Caisses nationales d'assurances.

En second lieu, elle se justifie par le fait que les rentes sont le placement qui convient le mieux aux besoins de la Caisse à laquelle il faut, nous le répétons, des emplois **sûrs**, suffisamment **rémunérateurs** et facilement **réalisables**. Les rentes remplissent ces trois conditions, encore que leur facilité de réalisation, malgré la largeur du marché, soit assez chimérique, s'agissant de montants aussi importants.

La prédilection de la Caisse pour les rentes s'explique, enfin, par le fait que la situation du marché des rentes est particulièrement représentative de l'état du crédit public et qu'ainsi ce marché appelle la plus vigilante sollicitude; or, la Caisse est à peu près seule, le Fonds de soutien des rentes mis à part, à disposer de moyens suffisants pour exercer sur lui une action suivie et efficace.

425. — A ce sujet, on ne peut manquer de souligner l'importance de tout premier plan du rôle que, par les achats qu'elle effectue, la Caisse joue sur le marché des valeurs émises ou garanties par l'Etat et spécialement sur celui des rentes. Déjà en 1890, il est curieux de le noter, de gros achats opérés pour l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne ayant entraîné une vive hausse des cours, la question fut portée devant le Parlement où, situation paradoxale, le Ministre des Finances eut à se défendre contre un interpellateur qui lui reprochait, en termes véhéments, d'avoir fait monter la rente (1) !

A notre époque, les interventions de la Caisse, si elles sont faites avec le plus de discrétion possible, ont une ampleur qu'on ne doit pas sous-estimer. Sans doute ses achats de

(1) *Journal Officiel* — Débats parlementaires 17 mai 1890, page 816.

rentes ont avant tout pour objet l'emploi des capitaux qu'elle doit placer; mais il serait vain de dissimuler qu'ils répondent en même temps à d'autres soucis. Bref, la Caisse est en vérité le régulateur du marché des rentes; le rythme de ses ordres s'accélère lorsque les cours ont besoin d'être soutenus et se ralentit s'ils se raffermissent; un gros ordre de vente vient-il à être lancé ? La Caisse — et ceci était surtout important avant la création du Fonds de soutien des rentes — est là pour en amortir les répercussions; au besoin, elle fait la contre-partie.

426. — Il faut ajouter qu'il existe une étroite liaison entre les opérations d'emplois de fonds de la Caisse des Dépôts et Consignations et les interventions du Fonds de soutien des rentes administré par la Caisse Autonome d'Amortissement. Cette communauté d'action, cette coordination est d'autant plus aisée que la Caisse des Dépôts et Consignations et la Caisse Autonome d'Amortissement, tout en constituant deux établissements rigoureusement distincts, sont placés sous la même Direction.

427. — L'action de la Caisse ne s'exerce d'ailleurs pas seulement sur les rentes, mais elle s'étend à l'ensemble des fonds publics; son intervention contribue à maintenir les cours, à éviter des fluctuations de trop grande amplitude, à créer les conditions techniques nécessaires pour que des conversions soient possibles.

428. — De plus, les souscriptions de la Caisse aux émissions nouvelles sont un important élément du succès de ces émissions; ce n'est un secret pour personne que si, dans le passé, certaines émissions ont pu être closes spectaculairement dans des temps records, c'est en partie parce que la Caisse avait contribué à cet heureux résultat.

429. — Enfin, les titres achetés ou souscrits par la Caisse sont aussitôt « classés » et le sont bien : elle n'a pratiquement pas en effet à effectuer de ventes; depuis de nombreuses années, son portefeuille ne fait que s'accroître, au même rythme que s'accroît la masse des capitaux qu'elle administre. Bien mieux : lorsque les titres qu'elle détient viennent à faire l'objet d'une opération particulière, telle qu'une conversion, la Caisse, s'inspirant de l'intérêt général, ne manque

pas de faciliter dans toute la mesure possible la réussite de cette opération.

430. — Le rôle que joue ainsi la Caisse sur le marché des rentes et plus généralement sur celui des fonds publics appelle à certains égards, des explications. Il peut, en effet, paraître surprenant, à première vue, que la Caisse s'emploie à soutenir les cours alors que, par là même, elle rend plus chers et partant moins productifs ses placements ultérieurs; on pourrait également s'étonner qu'elle facilite des conversions qui ont, en fin de compte, pour effet d'abaisser le taux de rendement de son portefeuille.

Certes, il est bien évident que toute diminution de la productivité des emplois de fonds de la Caisse est susceptible d'avoir, très vite, une répercussion sur les avantages immédiats dont bénéficie sa clientèle : pareille diminution ne saurait, par exemple, rester sans influence sur le taux de l'intérêt servi aux Caisses d'Epargne, sur le taux des tarifs des Caisses nationales des retraites et d'assurances...

431. — Pourtant, il n'est pas besoin de longs développements pour montrer que la politique de la Caisse est pleinement justifiée.

Toute la question est, en effet, de savoir quels sont les véritables intérêts des assurés et des déposants. Or, il ne faut pas oublier que, par leur nombre immense, ceux-ci constituent la grande masse des citoyens et qu'ainsi la somme de leurs intérêts particuliers tend à s'identifier avec les intérêts généraux de la collectivité nationale. Pris individuellement, ils souhaiteraient, bien certainement voir maintenir à leur profit et même améliorer si possible les taux d'intérêts et tarifs dont ils jouissent et peu leur importerait que, pour parvenir à ce résultat, la Caisse dût s'abstenir de seconder les efforts faits par le Gouvernement en vue de l'amélioration du crédit public. La Caisse, qui est chargée de la gestion collective des fonds d'épargne et de prévoyance, peut et doit élever le problème du plan individuel au plan collectif. Si on examine la question de ce point de vue plus général, il ne peut manquer d'apparaître que l'intérêt véritable de l'ensemble des déposants et assurés commande au contraire qu'ils s'accommodent au besoin d'un taux légèrement plus faible ou d'un

tarif un peu moins favorable si, à ce prix, la Caisse peut efficacement concourir à rétablir, maintenir ou fortifier le crédit de l'Etat. Car personne ne saurait nier que la situation favorable de ce crédit est l'une des conditions essentielles du développement de la prospérité générale. De la solidité du crédit de l'Etat découle en effet toute une série d'heureuses conséquences. Ne permet-elle pas notamment que les émissions nouvelles soient placées à des conditions moins onéreuses, que les charges résultant des anciennes soient diminuées par des conversions ? Cet allègement du fardeau de la dette ne contribue-t-il pas à rendre possible une détente ou au moins une non-aggravation de l'effort fiscal ? La baisse générale du loyer de l'argent qui suit la hausse des cours des fonds publics, jointe à la diminution des charges fiscales pesant sur l'économie, n'est-elle pas de nature à favoriser l'essor des entreprises, l'abaissement des prix de revient, l'accroissement des salaires et des profits, la résorption du chômage...

Sans insister davantage, nous conclurons donc que la politique de soutien traditionnellement pratiquée par la Caisse à l'égard des fonds publics ne peut être qu'approuvée.

432. — A qui serait tenté de prétendre que l'abus des placements en valeurs d'Etat conduit à la stérilisation sans profit pour l'économie, des capitaux confiés à la Caisse, on répondrait aisément que, les besoins de l'Etat ayant été ce qu'ils ont été, il eût bien fallu qu'à défaut de la Caisse ses émissions fussent couvertes par d'autres souscripteurs. Dès lors, la masse de capitaux retirés du circuit économique eut été la même et les résultats identiques, que ces capitaux aient été ou n'aient pas été réunis d'abord par un établissement centralisateur. Ce qui est en cause, c'est l'importance peut-être excessive des émissions auxquelles il a été procédé pour couvrir des dépenses improductives. Mais la question n'entre pas dans le cadre actuel de nos préoccupations.

D'ailleurs, il y a lieu d'ajouter que parmi les emplois à long terme de la Caisse, beaucoup, loin d'être stériles, sont au contraire orientés vers une amélioration de l'équipement économique du Pays; et c'est ce que nous allons maintenant montrer.

II. - Prêts aux départements, communes, établissements publics et à divers

433 — Après les emplois en titres et valeurs mobilières, les emplois en prêts constituent l'un des modes de placement les plus largement utilisés par la Caisse. Inauguré dès 1822 et limité d'abord à des prêts sur cautions et sur nantissemments de valeurs de premier ordre dépassant d'un dixième la somme prêtée, ce mode d'emploi s'est par la suite étendu aux emprunts demandés par les départements, communes et établissements publics contre l'affectation d'une partie de leurs ressources annuelles à l'amortissement de ces emprunts en capital et intérêts. Il est pratiqué tant pour le placement des fonds propres de la Caisse des Dépôts et Consignations y compris les fonds provenant des Caisses d'Epargne que pour celui des fonds des services gérés. Les textes législatifs qui donnent la liste des placements autorisés soit pour les fonds des Caisses d'Epargne, soit pour ceux des assurances sociales, soit pour ceux des Caisses nationales des retraites pour la vieillesse et d'assurance en cas de décès prévoient en effet les prêts aux départements, communes et établissements publics.

434. — Depuis très longtemps déjà en raison des difficultés que présentait le recouvrement des créances, la Caisse a dû renoncer à faire des prêts aux particuliers; elle ne consent plus de prêts, en principe, qu'aux départements, communes, colonies, établissements publics, Chambres de Commerce et, avec la garantie de l'Etat, aux grandes compagnies d'intérêt général ou concessionnaires de services publics, telles que, par exemple, la Compagnie Générale Transatlantique, les Messageries Maritimes (1).

435. — Les conditions générales des prêts sont fixées par la Commission de Surveillance en ce qui concerne les prêts consentis sur les fonds propres et par les Commissions supé-

(1) La liste des organismes établissements et collectivités susceptibles d'obtenir des prêts sur le Fonds Commun de Travail des Assurances sociales était plus étendue. Voir à ce sujet page 70.

rieures des Caisses nationales des retraites pour la vieillesse et d'assurance en cas de décès pour les prêts accordés sur les ressources de ces deux Institutions. Ces conditions ont souvent varié : elles sont en relation avec le loyer de l'argent à long terme; elles dépendent aussi de l'importance des sommes que la Caisse peut affecter à ce genre d'emplois.

Le taux d'intérêt actuellement pratiqué est de 4,50 % ; dans le passé, il a été parfois beaucoup plus élevé et a atteint jusqu'à 9,30 % pendant une courte période dans les années d'après guerre. Ce taux, qui paraîtrait aujourd'hui excessivement élevé, n'avait alors rien d'exagéré; les placements en rentes sur l'Etat et en valeurs de premier ordre permettaient au même moment d'obtenir des taux de rendement supérieurs à 10 % !

Depuis 1930, les taux successivement en vigueur ont été les suivants :

- 5 % de mars 1930 à juin 1932;
- 5,30 % de juin 1932 à mai 1933;
- 6 % de mai 1933 à novembre 1934;
- 5,35 % de novembre 1934 à avril 1935;
- 5 % d'avril 1935 à juin 1942;
- 4,50 % à partir de juin 1942.

Le taux d'intérêt est le même qu'il s'agisse de prêts sur les fonds propres ou sur ceux des Caisses gérées. Il était également le même pour les prêts traités par la Caisse pour le compte de la Caisse de crédit aux départements et aux communes, ainsi que pour ceux accordés sur le Fonds Commun de Travail des Caisses d'Assurances sociales.

436. — Suivant l'importance plus ou moins grande des sommes qu'elle entend employer en prêts, la Caisse ouvre plus ou moins largement la porte aux demandes d'emprunts des collectivités locales. C'est ainsi qu'à certaines époques, elle a dû prendre des mesures de contingentement en vue de répartir équitablement les prêts susceptibles d'être consentis et d'éviter notamment que les grosses collectivités n'absorbassent toutes les sommes disponibles, ne laissant aucune possibilité d'emprunt aux petites communes rurales. En 1933, le montant maximum des prêts pouvant être obtenus

nus de la Caisse par une même collectivité au cours d'une année fut fixé à 2 millions. Elevé à 3 millions en 1937, ce maximum a fini par être supprimé, de sorte qu'il n'existe plus aujourd'hui de limitation.

Dans le même ordre d'idées et pour satisfaire de préférence les demandes les plus intéressantes, la Caisse écarte en principe les emprunts dont l'objet est de couvrir des déficits budgétaires ou des secours de chômage. Pratiquement, elle ne retient ainsi que les demandes présentées en vue de l'exécution de travaux nouveaux.

437. — La durée de l'amortissement des emprunts est le plus souvent de 30 ans. Lorsque, par leur nature et leur importance, les travaux entrepris intéressent plusieurs générations, la Caisse des Dépôts et Consignations ne se refuse pas à porter la durée de l'amortissement à 40 ou même à 50 ans.

Les prêts d'une certaine importance sont subordonnés à l'accord de la Commission de Surveillance ou de la Commission supérieure de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ou de la Caisse nationale d'assurances en cas de décès. Les prêts traités pour le compte de la Caisse de crédit aux départements et aux communes et ceux consentis sur le Fonds Commun de Travail des Assurances sociales étaient respectivement soumis à la Commission supérieure de la Caisse de Crédit et à la Commission nationale des grands travaux.

438. — Le remboursement des prêts doit toujours être garanti par des ressources spécialement affectées, dès le début et pour toute la durée de l'amortissement, au service de l'emprunt; ces ressources sont généralement constituées pour les communes par des impositions de centimes extraordinaires qui doivent être votés et autorisés avant conclusion de l'emprunt; d'autres ressources telles que produits de coupes de bois, surtaxes locales de transports, etc., peuvent être acceptées, mais l'affectation de telles ressources au service de l'emprunt ne dispense pas les communes de voter les centimes nécessaires.

439. — Les demandes d'emprunt des départements, communes, établissements publics ne peuvent naturellement être

accueillies qu'autant que la collectivité intéressée a été régulièrement autorisée à contracter emprunt, sauf bien entendu les cas où l'autorisation n'est pas nécessaire.

La collectivité doit faire parvenir à la Caisse toutes pièces de nature à justifier de cette autorisation et à établir sa situation financière.

440. — Pour les emprunts des communes, les pièces dont la production est généralement nécessaire sont les suivantes :

1° Un certificat délivré par le Receveur Municipal indiquant le principal fictif des contributions directes dans la commune et le nombre des centimes de toute nature qu'elle est autorisée à s'imposer avec leur affectation et leur durée.

2° Un état du passif de la commune indiquant le capital restant dû sur les emprunts antérieurs.

3° Une copie du compte administratif du dernier exercice clos et un résumé des comptes administratifs des deux exercices précédents.

4° Une copie des derniers budgets primitif et additionnel approuvés.

5° Une copie de la délibération du conseil municipal portant vote de l'emprunt et des ressources affectées à son amortissement.

6° Une copie de l'acte autorisant l'emprunt et la création des ressources affectées à son amortissement, si cette autorisation est nécessaire.

7° Une copie de la délibération du Conseil municipal autorisant la réalisation de l'emprunt à la Caisse des Dépôts et Consignations ou à l'une des Caisses dont elle a la gestion aux conditions de ces Etablissements.

8° Un certificat du receveur municipal indiquant le point de départ de la mise en recouvrement de l'imposition de garantie.

Ces différentes pièces sont d'ordinaire fournies en deux temps; la Caisse des Dépôts et Consignations reçoit d'abord celles qui ont pour objet d'établir la situation financière de la commune; le dossier est complété ensuite.

441. — A l'aide des éléments qui lui sont ainsi fournis, la Caisse examine la situation de la commune; elle l'apprécie

par comparaison avec celle des autres communes de même importance qui lui ont demandé des prêts pendant l'année écoulée et compte tenu, s'il y a lieu, des circonstances particulières propres à la commune considérée.

La décision de la Caisse s'inspire également, dans une certaine mesure, de l'objet de l'emprunt.

Lorsque, sans être trop obérée, la situation de la commune n'est cependant pas absolument satisfaisante, le prêt peut néanmoins être accordé si le département en garantit le remboursement.

442. — Chaque prêt donne lieu à l'établissement d'un contrat de gré à gré signé par le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations et par le représentant de la collectivité emprunteuse, ainsi que par les autorités de tutelle et, s'il y a lieu, par les représentants des collectivités garantes. Les clauses de ces contrats ont été sur certains points différentes pour les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations et les Caisses nationales des retraites et d'assurances, pour ceux de la Caisse de crédit aux départements et aux communes et pour ceux du Fonds Commun de Travail. Il serait fastidieux d'analyser ici dans le détail ces trois types de contrats; cela n'aurait d'ailleurs qu'un intérêt rétrospectif, au moins dans une certaine mesure, car s'il y a encore de nombreux prêts des deux dernières catégories en cours d'amortissement, il n'en est plus consenti de nouveaux; nous nous bornerons à donner l'essentiel des stipulations figurant dans les contrats de la première catégorie.

443. — Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, le taux actuellement pratiqué est de 4,50 %. Le remboursement est fait par semestrialités constantes, échéant les 25 février et 25 août de chaque année, suivant un tableau d'amortissement annexé au contrat. Si l'emprunteur le désire, les deux semestrialités peuvent être réunies en un seul terme annuel, payable à une échéance moyenne. Les fonds d'emprunt sont mis, dès la signature du contrat, à la disposition de l'emprunteur, qui doit en prendre possession dans le délai maximum d'un an, soit en une seule fois, soit par fractions successives, à sa convenance. Entre le versement des fonds et le point de départ de l'amortissement, l'emprunteur est redevable d'inté-

rêts simples calculés à 4,50 % sur le montant du prêt. Les paiements d'annuités sont faits à Paris; ils peuvent aussi être faits au préposé local de la Caisse des Dépôts et Consignations; en ce cas, ils doivent être opérés un mois avant l'échéance. En cas de retard, des intérêts moratoires sont prévus. Les remboursements anticipés sont soumis à certaines restrictions : ils ne sont, en principe, admis pendant la première moitié de la période d'amortissement que s'ils sont effectués au moyen de plus-values provenant du rendement des impositions affectées au service de l'emprunt ou de subventions allouées pour les travaux ayant motivé le recours au crédit. Dans tous les cas, les remboursements anticipés autres que ceux faits au moyen de subventions comportent de la part de l'emprunteur un préavis d'un an et le paiement d'une indemnité égale à un semestre d'intérêts du capital remboursé avant l'échéance. Ces dispositions contractuelles se sont trouvées en partie privées de leur effet par le décret-loi du 30 octobre 1935 sur le remboursement anticipé des dettes.

444. — Les clauses des contrats passés avec les établissements publics, établissements ou compagnies diverses sont sur certains points assez différentes de celles des contrats de prêts aux départements et aux communes. Elles varient avec les cas particuliers.

445. — Le montant des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations en cours d'amortissement au 31 décembre 1939 s'élevait (capital restant dû) à environ 18.277 millions, y compris les prêts consentis sur les fonds des services gérés et sur le Fonds Commun de Travail ainsi que le montant des avances consenties à la Caisse de crédit aux départements et aux communes sur les disponibilités du Fonds Commun de Travail. La somme sus-indiquée ne comprend que les prêts proprement dits aux départements, communes, établissements publics et à divers, à l'exclusion des avances à l'Etat pour l'application notamment de différentes lois sociales (capital restant dû au 31 décembre 1939 : environ 15 milliards), des avances sur effets garantis par l'Etat (environ 710 millions), des annuités des Compagnies de Chemins de fer et de navigation garanties par l'Etat (environ 2.200

millions), et des annuités de dommages de guerre (environ 70 millions).

Tous ces éléments d'actif sont compris dans les écritures de la Caisse des Dépôts et Consignations sous la dénomination générale de « Prêts » et le poste ouvert sous cette rubrique réunit un ensemble de créances d'un total d'environ 36.300 millions.

III. - Avances à l'Etat

446. — Au 31 décembre 1939, la situation de ces avances restant à amortir était la suivante :

Habitations à bon marché	8.860 millions
Electrification des campagnes	490 millions
Prêts à l'agriculture	810 millions
Adduction d'eau	560 millions
Inondés du Sud-Ouest	750 millions
Grands travaux contre le chômage	3.150 millions
Objets divers	450 millions
	15.070 millions

a) Habitations à bon marché.

447. — Les premières mesures prises en France en vue de l'amélioration du logement populaire remontent déjà à près d'un demi-siècle : c'est la loi du 30 novembre 1894 qui marque les débuts de cette grande entreprise d'hygiène et de salubrité. Depuis cinquante ans, l'histoire des habitations à bon marché est inséparable de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les principales difficultés qu'eurent à résoudre, à la fin du siècle dernier, les promoteurs du mouvement tenaient, on s'en doute, au financement de leur projet; il leur fallait trouver des possibilités de crédit et, ce qui était plus malaisé, de crédit à bon marché.

Il semble donc tout naturel qu'ils aient tourné leurs regards vers les importants capitaux de provenance diverse administrés par la Caisse.

448. — Quel que fût le désir de celle-ci de ne pas rester sourde à cet appel et de participer à une œuvre d'un intérêt social évident, elle ne se trouvait pas moins empêchée d'apporter à cette œuvre un concours aussi large que celui qui était attendu d'elle : les prêts aux sociétés de construction d'habitations à bon marché répondaient, en effet, fort mal aux conditions générales exigées de ses placements; c'étaient des placements à long terme, non mobilisables, soumis à certains aléas et peu rémunérateurs. C'est pourquoi la participation de la Caisse fut d'abord modeste; aux termes de l'article 6 de la loi du 30 décembre 1894, elle était autorisée à « employer jusqu'à concurrence du cinquième la réserve provenant de l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne... en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit d'habitations à bon marché ». Notons qu'il était tout à fait illusoire de prévoir que les prêts seraient représentés par des obligations négociables, car les obligations de l'espèce ne disposent d'aucun marché.

A l'application, la loi de 1894 ne donna pas les résultats espérés : la raison en fut que les sociétés, nouvellement constituées, n'offraient pas les garanties suffisantes et qu'ainsi le remboursement des prêts était assez aléatoire; c'est pourquoi la Commission de Surveillance ne put tout d'abord accueillir les demandes dont elle fut saisie.

449. — Et voici comment on remédia à cette situation; il se créa une société intermédiaire, la **Société de Crédit des Habitations à bon marché**, qui s'interposa entre les Sociétés emprunteuses et la Caisse des Dépôts et Consignations. Constituée sous forme de société anonyme au capital de 500.000 fr., cette société présentait elle-même des garanties indiscutables; en particulier, elle déposa en nantissement à la Caisse la partie libérée de son capital social. Dès lors, les opérations purent démarrer; la Caisse consentit à la Société de Crédit une ouverture de crédit de 5 millions, au taux extrêmement favorable de 2 %; à l'aide des fonds ainsi mis à sa disposition, la Société faisait à son tour des avances aux sociétés de construction au taux de 3 ou 3,25 % suivant la durée. La différence d'intérêts lui permettait de couvrir ses frais de fonctionnement, de distribuer un dividende à ses actionnaires

et de constituer des réserves; le montant de l'ouverture de crédit fut intégralement réalisé entre 1898 et 1907.

450. — Dans les années qui suivirent, le nombre des sociétés d'habitations à bon marché augmenta rapidement; bientôt les besoins de crédit s'accrurent et la Caisse fut sollicitée de fournir un nouveau concours.

Il lui parut impossible d'augmenter l'ouverture de crédit de 5.000.000 déjà accordée à la Société de Crédit, et dont le montant atteignait 10 fois le capital social de cette Société; d'autre part, le taux de faveur de 2 %, s'il avait pu être accordé pour une avance d'un montant relativement faible, en considération de l'objet social de cette avance, ne pouvait être maintenu pour des opérations plus importantes. C'est ce qui amena la Caisse à se substituer à la Société de Crédit et à consentir directement des prêts aux sociétés de construction; cela lui permit de porter, sans aggravation de charges pour les emprunteurs, le taux de ses avances à 3 ou 3,25 %, taux déjà pratiqués par la Société de Crédit et qui correspondaient à peu près à l'époque, au loyer de l'argent à long terme; mais ces nouvelles dispositions mettaient à la charge de la Caisse les risques de non remboursement : elle dut, dès lors, ne consentir de prêts qu'avec le maximum de garanties et, à partir de 1911, elle prit pour règle d'exiger une affectation hypothécaire. Sous ce régime, appliqué de 1906 à 1914, les prêts consentis s'élevèrent à 26 millions.

451. — L'importance minime des sommes en jeu montre bien que l'institution des habitations à bon marché n'en était encore qu'à ses premiers balbutiements.

Pourtant, entre temps, était intervenue la loi du 10 avril 1908 sur l'accession à la petite propriété dite **loi Ribot**, qui posait des principes nouveaux d'une importance capitale et qui contenait en germe toutes les réalisations ultérieures. Le financement de cette loi demandait 100 millions, montant qui fut d'ailleurs sensiblement relevé par la suite; on ne pouvait songer à prélever une somme aussi considérable — nous sommes en 1908 — sur le Fonds de réserve des Caisses d'Épargne sans compromettre par trop la liquidité de ce Fonds; aussi pensa-t-on à faire appel à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse dont les opérations se déve-

loppaient sans cesse et qui investissait chaque année à long terme des sommes importantes.

Mais la Caisse nationale avait elle aussi le devoir de rechercher des placements rémunérateurs; elle ne pouvait, en se contentant d'un intérêt trop modéré, consentir des largesses au détriment de ses assurés; il lui fallait au moins un revenu de 3,85 % égal à celui de ses prêts aux départements et aux communes. Or ce taux était beaucoup trop élevé pour permettre la réussite du projet de loi en préparation.

452. — C'est ce qui conduisit à échaufauder une combinaison entièrement nouvelle qui devait devenir plus tard la base non seulement de la législation sur le crédit immobilier, mais aussi de celle sur les habitations à bon marché. Cette combinaison découlait de l'idée que l'œuvre présentant un caractère social très marqué, c'était à l'Etat à en assumer les charges et les risques; c'était à l'Etat à se faire lui-même prêteur à un taux d'intérêt aussi réduit que possible (2 %) et à supporter les pertes éventuelles pouvant résulter du non-remboursement des prêts. Mais étant donné que pour se procurer les fonds nécessaires l'Etat aurait lui-même besoin de recourir à l'emprunt, la loi disposa qu'il pourrait demander des avances à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse moyennant un taux d'intérêt égal au taux servant de base au tarif de cette Caisse; par la suite, le taux de ces avances fut porté au taux moyen des autres placements à long terme de la Caisse effectués pendant l'année écoulée. La différence entre l'intérêt reçu des sociétés et l'intérêt payé par l'Etat à la Caisse des Dépôts restait à la charge de celui-ci.

453. — Quant aux mesures d'exécution, on aurait fort bien pu concevoir que le rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations se bornât à mettre à la disposition du Trésor au fur et à mesure des besoins les sommes avancées. Mais en raison de l'expérience qu'elle avait acquise en matière d'habitations à bon marché et du rôle qu'allait jouer la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse dans l'application de la nouvelle loi, on la chargea d'assurer pour le compte de l'Etat l'exécution du service, moyennant le remboursement de ses frais administratifs. Il ne pouvait toutefois être

question de laisser à la Caisse le pouvoir de consentir les prêts, c'est-à-dire d'engager les finances publiques, et ce soin fut confié à une Commission spéciale instituée auprès du Ministère de la Prévoyance sociale. Le rôle de la Caisse était ainsi d'instruire les demandes, de mettre les dossiers en état, de les transmettre au Ministère qui les soumettait à la Commission, d'exécuter enfin les décisions de celle-ci.

454. — La loi de 1908 n'avait pas mis fin aux prêts directs que la Caisse des Dépôts et Consignations avait commencé à accorder en 1906 et qui continuèrent jusqu'en 1914, date à laquelle ils furent interrompus par la guerre. Bien au contraire, la fraction du Fonds de réserve des Caisses d'Epargne pouvant être affectée à ces opérations fut portée d'un cinquième à deux cinquièmes en 1912, puis à 100 millions en 1916 avec possibilité en cas d'insuffisance du Fonds de réserve de prélever cette somme sur les Fonds provenant des Caisses d'Epargne eux-mêmes. A partir de 1916, la loi disposa que ces prêts porteraient intérêts au taux moyen du portefeuille des Caisses d'Epargne pendant l'année précédente (loi du 29 juillet 1916).

455. — Dès la cessation des hostilités, la Caisse des Dépôts et Consignations fut vivement sollicitée de reprendre le service qu'elle avait dû interrompre en 1914. Elle le reprit en effet : mais on ne tarda pas à constater que le taux d'intérêt fixé par la loi du 29 juillet 1916 était infiniment trop élevé et qu'il y avait là un obstacle insurmontable pour les sociétés. Et c'est pour lever cet obstacle que la loi du 24 octobre 1919, s'inspirant des mêmes idées qui avaient été en 1908 à la base de la loi Ribot, décida que la Caisse ferait désormais ses prêts à 2 ou 2.50 % et qu'elle recevrait de l'Etat la différence entre ces taux et le taux de rendement moyen des placements faits l'année précédente pour l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne.

456. — Il restait encore entre ce régime et celui de la loi Ribot une différence importante : c'est que la Caisse prêtait directement aux sociétés et courait tous les risques de non-remboursement. Cette différence devait elle-même être effacée par la loi du 26 février 1921, qui plaça les prêts aux sociétés d'habitations à bon marché sous un régime absolu-

ment identique à celui qu'avait établi treize ans plus tôt la loi du 10 avril 1908 pour les sociétés de crédit immobilier. Sous l'empire de la loi de 1921, les prêts furent consentis non plus par la Caisse des Dépôts et Consignations, mais par une Commission d'attribution agissant pour le compte de l'Etat. Celui-ci prenait à sa charge tous les risques de non-remboursement, comme il avait déjà assumé en 1919 les conséquences de l'abaissement du taux d'intérêt. Quant aux ressources qui lui seraient nécessaires, il était prévu que la Caisse pourrait les lui avancer sur le Fonds de réserve des Caisses d'Epargne ou sur les fonds des Caisses d'Epargne au taux moyen de ses autres emplois. Enfin, on demanda à la Caisse, comme en 1908 et pour les mêmes raisons, d'assurer l'exécution du service pour le compte de l'Etat, les frais exposés pour cela lui étant annuellement remboursés. C'était l'unification complète des deux régimes — prêts aux sociétés d'habitations à bon marché et prêts aux sociétés de crédit immobilier — restés jusqu'alors profondément dissemblables et dont la loi du 5 décembre 1922 a réalisé la synthèse.

Ce rapide exposé historique nous a paru indispensable pour expliquer comment il se fait que la Caisse des Dépôts et Consignations a pu être chargée d'un service de prêts pour le compte de l'Etat, attribution qui, au premier abord, ne laisse pas que d'apparaître comme tout à fait étrangère au cadre général de sa mission.

457. — De 1921 à 1928, les prêts consentis s'élevèrent à environ 800 millions; importante en elle-même, cette somme était relativement faible par rapport à celles que la loi du 13 juillet 1928 allait affecter au même objet. Cette loi (**loi Loucheur**) établit en effet un programme grandiose : elle prévoyait la construction en 5 ans de 200.000 logements à bon marché dont le coût total, à financer par la Caisse des Dépôts et Consignations, devait s'élever à 5.750 millions, et qui fut d'ailleurs majoré par la suite; en outre la même loi dressait un programme de construction de 60.000 logements à loyers moyens pour une dépense, également financée par la Caisse, de 900 millions. La loi du 28 juin 1930 élargit encore les facilités de crédit accordées aux constructeurs d'immeu-

bles à loyers moyens et créa un nouveau type de logements dits « habitations à bon marché améliorées ».

458. — Toutes les avances consenties en exécution de ces différentes lois sont accordées pour le compte de l'Etat par la Commission d'attribution des prêts; le taux des avances concernant les habitations à bon marché proprement dites, fixé d'abord à 2 %, fut successivement porté à 3,50 % le 30 janvier 1926, à 3 % le 27 décembre 1927 et ramené enfin à 2 % le 13 juillet 1928. Celui des avances relatives aux habitations à loyers moyens était fixé à 4 % et celui des avances relatives aux habitations à bon marché améliorées à 3 %. Le rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations reste exactement celui qui lui avait été donné par la loi du 26 février 1921 et que nous avons déjà décrit. Elle assure le service pour le compte de l'Etat; elle reçoit les demandes de prêts et les instruit; elle les transmet au Ministère de la Santé publique, qui les présente à la Commission; elle exécute les décisions de celle-ci, passe les contrats, verse les fonds aux emprunteurs; périodiquement, les avances provisoires qu'elle a ainsi faites sont consolidées en prêts à l'Etat amortissables en 25 ans au taux d'intérêt moyen des placements à long terme de l'année écoulée (1) et en représentation desquels elle reçoit des titres d'annuités; au fur et à mesure des échéances la Caisse recouvre les termes d'amortissement dus par les sociétés emprunteuses et les verse au Trésor. En cas de non-paiement des annuités à l'échéance, elle remet les dossiers des organismes débiteurs à l'agent judiciaire du Trésor Public, chargé de poursuivre au nom de l'Etat, le recouvrement des sommes dues.

459. — A ce sujet, il y a lieu de noter en passant que les difficultés nées de la crise économique d'abord, de la guerre de 1939-1940 ensuite n'ont pas été sans avoir quelques répercussions sur la rentrée régulière des termes d'amortissement. Des mesures législatives ont d'ailleurs été prises en faveur des organismes.

(1) Depuis 1928 le taux d'intérêt des avances de la Caisse des Dépôts et Consignations est calculé non plus sur la base des placements effectués au cours de l'année, mais au cours du trimestre précédant la réalisation des fonds.

460. — Pour mettre en évidence l'étendue du concours apporté par la Caisse des Dépôts et Consignations à la grande œuvre de l'amélioration du logement populaire qui est sans doute l'une des plus belles réalisations sociales de l'entre-deux guerres, il nous suffira de citer les chiffres suivants : de 1922 à 1939 inclus, la Commission avait accordé plus de 12 milliards de prêts et sur le montant des prêts ainsi consentis, les organismes bénéficiaires avaient effectivement reçu de la Caisse plus de 11 milliards et demi au 31 décembre 1939. La Caisse restait créancière de l'Etat pour 8.860 millions environ, amortissements antérieurs déduits.

b) Electrification des campagnes.

461. — La loi du 2 août 1923 a prévu l'attribution de prêts à taux réduits à concurrence d'un total de 600 millions (élevé par la suite à 700 millions) pour favoriser la distribution de l'énergie électrique dans les campagnes. En vertu de l'article 74 de la loi du 30 mars 1929, le Trésor peut se procurer les fonds nécessaires en demandant des avances à la Caisse des Dépôts et Consignations comme en matière d'habitations à bon marché. Toutefois, la Caisse n'assure pas le service des prêts comme elle le fait en ce qui concerne les habitations à bon marché. Le montant total des avances de la Caisse au Trésor à la date du 31 décembre 1939 avait atteint 587 millions, sur lesquels restaient à amortir 490 millions.

c) Prêts à l'agriculture.

462. — Ces prêts sont consentis à taux réduit aux Caisses nationales et régionales de crédit agricole sans intervention de la Caisse. Ils sont à moyen terme (loi du 15 juillet 1928) ou à long terme (loi du 4 août 1929). Les avances de la Caisse des Dépôts et Consignations au Trésor qu'ils entraînent sont amortissables en 15 ans dans le premier cas et en 30 ans dans le second. Le total de ces avances s'élevait, au 31 décembre 1939, à la somme de 1.710 millions environ, sur laquelle 810 millions environ restaient à amortir.

d) Adduction d'eau et chemins vicinaux.

463. — La loi de finances du 30 décembre 1928 (article 142 et suivants) avait prévu que l'Etat pourrait consentir des prêts à taux réduit aux départements pour leur permettre d'aider les communes à restaurer leurs chemins et à effectuer des travaux d'adduction d'eau potable. La Caisse des Dépôts et Consignations a été chargée de passer au nom de l'Etat, comme en matière d'habitations à bon marché, les contrats réglant les conditions des prêts et d'assurer le recouvrement des annuités de remboursement. Les demandes étaient instruites et les prêts consentis par les Ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture et des Commissions spécialement instituées à cet effet. Les prêts de cette nature ont été suspendus à partir de 1933. Jusque-là, ils ont été financés par la Caisse des Dépôts et Consignations, qui a avancé à ce titre au Trésor une somme totale de 666 millions, amortissable en 25 ans dans les mêmes conditions que les avances concernant les habitations à bon marché. Il restait dû à la Caisse au 31 décembre 1939 une somme de 560 millions.

e) Avances aux sinistrés du Sud-Ouest.

464. — La Caisse des Dépôts et Consignations a également financé les avances consenties par l'Etat aux inondés du Sud-Ouest en 1930 (loi du 8 avril 1930) et ce, dans les mêmes conditions que les avances à long terme de l'Etat à l'agriculture (loi du 4 août 1929). A ce titre, elle a avancé au Trésor une somme totale de 932 millions environ, sur laquelle, au 31 décembre 1939, il reste 750 millions à amortir.

f) Avances pour les grands travaux contre le chômage.

465. — Nous avons eu l'occasion d'indiquer, à propos des emplois de fonds des Assurances sociales (page 70), que les ressources du Fonds Commun de Travail, institué par le décret-loi du 15 mai 1934, étaient affectées pour partie au financement des dépenses constituant la participation de l'Etat aux grands travaux contre le chômage. Pour la cou-

verture de ces dépenses qui, suivant le programme définitif, devaient s'élever à 4.641 millions (dont 400 millions pour les habitations à bon marché), des avances devaient être faites au Trésor sur les disponibilités du Fonds Commun. Ces avances, remboursables en 25 ans, étaient représentées par des titres d'annuités remis à la Caisse des Dépôts et Consignations. Le taux d'intérêt appliqué a été d'abord de 5,35 %, et ensuite de 5 %. Il était le même que celui des prêts accordés sur le Fonds Commun aux collectivités locales, établissements et organismes susceptibles de bénéficier de ces prêts.

Le montant total des sommes restant à amortir sur les avances consenties à ce titre au Trésor s'élevait, au 31 décembre 1939, à environ 3.150 millions (y compris 256 millions au titre des habitations à bon marché).

IV. - Immeubles

466. — Depuis une douzaine d'années, la Caisse des Dépôts et Consignations fait des placements immobiliers; elle a acheté ou fait construire, à Paris et dans la banlieue notamment, un certain nombre d'immeubles de rapport. La gestion de ces immeubles, assurée par ses soins, a nécessité la création d'un service spécialisé.

Eu égard à l'ensemble des placements, les emplois en immeubles sont d'importance relativement faible : les emplois de cette nature ne sont portés en écritures au 31 décembre 1939 que pour 420 millions. Encore dans cette somme les immeubles administratifs de la Caisse (Direction Générale et succursales) entrent-ils pour plus de 61 millions.

Les placements immobiliers ne sont faits qu'à l'aide des fonds propres de la Caisse des Dépôts et Consignations, à l'exclusion des fonds provenant des Caisses d'Epargne.

Nous voici parvenus au terme de cette étude : l'impression générale qui s'en dégage et sur laquelle il faut mettre l'accent, c'est l'importance, souvent méconnue, et la diversité extrême des activités de la Caisse des Dépôts et Consignations, activités qui, pour le grand public, restent, il faut bien le dire, assez mystérieuses. Quelle idée se fait-on communément de la Caisse ? Pour le plus grand nombre, c'est un réceptacle obscur dans les profondeurs duquel on dépose aisément tout ce qu'on veut, mais d'où l'on ne peut jamais rien retirer. Combien de discussions entre débiteur et créancier se terminent par cet argument suprême : « Vous ne voulez pas accepter l'offre que je vous fais ? Fort bien ! Je vais déposer la somme à la Caisse des Dépôts et Consignations et nous verrons s'il vous sera facile de l'en faire sortir ». Conception aussi rudimentaire qu'injuste. La Caisse doit cette réputation aux précautions bien légitimes qu'elle est tenue de prendre en matière de consignations dont l'origine est souvent litigieuse et pour le remboursement desquelles un examen délicat et la production de justifications assez nombreuses est parfois nécessaire.

Si la Caisse des Dépôts et Consignations n'est pas mieux connue, c'est sans doute un peu parce qu'elle s'est toujours gardée des manifestations tapageuses; se tenant à l'écart de toute agitation, dans une sorte de pénombre, remplissant sans bruit inutile la mission qui lui est assignée, elle a peu à peu grandi sans qu'à peine l'on s'en aperçût.

Ajoutons à cela que les rapports publiés chaque année sur ses opérations ne doivent pas tenter beaucoup de lecteurs, en dehors d'un petit cercle de spécialistes : bourrés de chiffres, ils sont en vérité peu attrayants; il est, en outre, malaisé d'y trouver son chemin dans le labyrinthe des postes comptables; tant il est vrai que la Caisse, vieille dame pleine de discrétion et de retenue, ne se livre avec un peu d'abandon qu'à ses intimes.

Mais la raison profonde de cette ignorance du grand public, on la trouve, à notre avis, dans le fait que la Caisse a toujours correctement et fidèlement accompli sa tâche; ainsi, elle ne sollicite pas l'attention; pour éveiller la curiosité des foules, dans quelque domaine que ce soit, il faut une certaine dose de scandale. Dieu merci ! la Caisse des Dépôts et Consignations a été privée de cet attrait particulier. De même que l'individu ne prend conscience de l'existence et de la fonction de tel de ses organes internes, pourtant vital, que lorsque l'âge ou la maladie provoque des défaillances ou des troubles pathologiques de cet organe, de même le corps social — et l'opinion — ne se rend pleinement compte de la nature et de l'utilité des institutions les plus importantes que si celles-ci viennent à cesser de remplir convenablement leur mission. Ainsi considérée, cette ignorance, on pourrait presque dire cette indifférence générale, ne constitue-t-elle pas pour la Caisse des Dépôts et Consignations le meilleur des « satisfecit » ?

Pourtant, est-il besoin d'ajouter que la mission de la Caisse justifierait par son importance une plus grande attention ? On n'en finirait pas de dresser la liste de tous ceux dont les intérêts sont, à des titres et des degrés divers, sauvegardés par elle : héritiers et créanciers de sommes ou valeurs consignées, déposants des Caisses d'Epargne, mutualistes, rentiers et déposants des Caisses nationales de retraites et d'assurances, assurés sociaux, vieux travailleurs, victimes d'accidents du travail, c'est par millions que se comptent tous ceux dont la Caisse des Dépôts et Consignations gère les biens ou conserve les droits. Dans toutes les régions, presque dans toutes les communes, le concours financier de la Caisse a permis ou facilité de vastes travaux d'urbanisme ou d'amélioration sociale : construction d'écoles, aménagement ou entretien de routes, adduction d'eau, électrification des campagnes, habitations à bon marché, crédits consentis pour l'accession à la petite propriété ou pour le perfectionnement de l'équipement agricole. Les prêts de la Caisse ont puissamment contribué aussi au développement de notre réseau ferroviaire et de nos relations maritimes : la construction des paquebots « Normandie », « Ville d'Alger », « Ville d'Oran », entre

autres, et diverses installations de nos ports les plus importants (1) ont été financées par elle.

Rappelons en outre les facilités qu'elle donne à un certain nombre de banques, soit par le réescompte d'effets qui leur permet d'accorder plus largement des crédits aux industriels désireux d'augmenter leurs moyens de production, soit par la prise en pension de bons de la Défense Nationale et de bons du Trésor.

Enfin, son action ne peut laisser indifférents les porteurs de fonds publics qui, en des conjonctures parfois difficiles, ont vu leurs cours se maintenir et le doivent, dans quelque mesure, à l'intervention de la Caisse. A cet égard, on peut ajouter que l'Etat a souvent trouvé à la Caisse des Dépôts et Consignations un solide appui de son crédit. La participation de cette dernière aux souscriptions de bons du Trésor, aux émissions de rentes ou d'obligations, l'importance des disponibilités qu'elle maintient en compte courant donnent à la Trésorerie de l'Etat des facilités dont l'utilité ne peut être méconnue.

Les taxes et impôts auxquels donnent lieu les opérations de la Caisse, les bénéfices de celle-ci, les produits de la déchéance trentenaire des consignations et des dépôts, les excédents du Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'Epargne, procurent d'autre part au Trésor des recettes annuelles fort appréciables.

En somme, il est peu de Français qui n'aient éprouvé directement ou indirectement les bons offices de la Caisse des Dépôts et Consignations et sur le terrain social, économique, financier de quelque côté qu'on se tourne, on a tôt fait de la rencontrer.

D'aucuns ont vu dans cet état de choses une manifestation de « l'Etatisme envahissant » ; défenseurs de l'économie libérale, ils s'insurgent contre les empiètements du Pouvoir, contre les progrès d'une sorte de socialisme d'Etat ; individualistes jaloux, ils craignent que la multiplication des inter-

(1) Le premier prêt consenti par la Caisse des Dépôts et Consignations en 1822 fut un prêt de 900.000 francs pour la reconstruction partielle du port de Dunkerque qui s'était déjà ! douloureusement illustré.

ventions de la Puissance publique, devenue la Providence des citoyens, ne tue l'initiative privée, ne décourage l'esprit d'entreprise; ils estiment qu'on tend, consciemment ou non, à faire de la Caisse des Dépôts et Consignations un instrument d'économie dirigée et qu'on dénature ainsi la mission historique dont elle était investie; ils trouvent inadmissible que par le truchement de la Caisse l'Etat se pose en concurrent des banques de dépôts, des Compagnies privées d'assurances, des établissements de crédit tels que le Crédit Foncier; ils ajoutent que par l'accroissement de ses attributions et partant des capitaux qu'elle administre la Caisse pourrait devenir un danger pour le Trésor; que son sort et celui du Crédit public sont trop intimement liés... Ils souhaitent que le courant régulier qui a sans cesse étendu le rôle de la Caisse soit sinon renversé, du moins ralenti.

On ne peut rejeter ces critiques en bloc et sans examen, mais il faut observer immédiatement qu'elles ne peuvent viser la Caisse des Dépôts et Consignations elle-même: el'es s'adressent plutôt au législateur: la Caisse se borne à exécuter, et elle le fait de son mieux, les tâches que la loi lui confie.

Quelles que soient d'ailleurs, sur le plan doctrinal les préférences personnelles de chacun, en ce qui concerne l'étendue du rôle de l'Etat, on ne saurait méconnaître que, au point de vue purement humain, des lois telles que celles sur les Assurances sociales, les Caisses d'Epargne, les habitations à bon marché constituent d'inappréciables bienfaits. Non seulement il ne saurait être question, sous couleur de libéralisme, de revenir en arrière, mais il faut au contraire les perfectionner sans trêve. Qu'on le veuille ou non, cette œuvre législative, pour imparfaite et incomplète qu'elle soit a eu, au profit des masses, les résultats les plus heureux: sans parler de son influence souvent moralisatrice elle leur a apporté un mieux-être, un peu plus de sécurité contre les aléas de l'existence, en un mot plus de bonheur.

Nous ne nions pas qu'il peut y avoir des inconvénients à grossir démesurément la masse des capitaux gérés par la Caisse, encore que nous considérions les risques en résultant comme beaucoup plus théoriques que réels, dès lors que la

Caisse ne se départit pas de sa prudence traditionnelle et qu'elle conserve toujours une trésorerie extrêmement large. Mais cet accroissement était, semble-t-il, inéluctable dès lors que le progrès social était en marche : ce n'est pas en créant en dehors de la Caisse un certain nombre d'établissements spéciaux, chargés chacun d'une mission particulière, qu'on aurait évité ces risques, à supposer qu'ils fussent assez graves pour qu'on voulût les éviter. Par là on les aurait divisés sans les amoindrir; on aurait renoncé à une partie des avantages que présente la centralisation des capitaux d'épargne et de prévoyance; on se serait volontairement privé d'un instrument financier de premier ordre; on aurait certainement accru les dépenses de gestion.

Quant à la concurrence que l'on reproche à la Caisse de faire à différentes activités privées, il ne faut pas en exagérer l'importance. En ce qui concerne les dépôts, elle ne s'adresse pas à la même clientèle que les établissements de banque. Les dépôts aux Caisses d'Epargne sont limités et, même relevés à 40.000 fr. comme ils viennent de l'être, ils demeurent presque exclusivement réservés aux classes modestes et à l'épargne en formation. Au surplus, même si concurrence il y avait, ne serait-il pas permis de dire que la Caisse jouit en la matière d'une sorte de privilège d'antériorité, puisqu'aussi bien elle a reçu les dépôts volontaires des particuliers dès 1816, alors que les grandes banques de dépôts telles que nous les connaissons aujourd'hui n'existaient pas ?

En matière de prêts communaux, l'activité de la Caisse n'est pas concurrente, mais parallèle de celle du Crédit Foncier. En période normale, les besoins de crédit des collectivités locales sont considérables, et leurs demandes dépassent souvent l'offre; c'est si vrai qu'on avait jugé utile, bien à tort d'ailleurs, d'instituer spécialement à leur intention un établissement d'Etat, la Caisse de crédit aux départements et aux communes. Peut-on, au surplus, parler de concurrence entre le Crédit Foncier et la Caisse des Dépôts et Consignations quand on sait que celle-ci alimente largement celui-là en capitaux, à telle enseigne notamment qu'elle déte-

nait au 31 décembre 1939 pour 1.700 millions d'obligations foncières et communales ?

Vis-à-vis des Compagnies d'assurances privées, la concurrence des Caisses nationales ne semble pas niable. A l'origine, celles-ci ont bien été instituées au profit exclusif des classes modestes; mais à leur clientèle initiale, il s'est maintenant ajouté une clientèle plus aisée. Faut-il vraiment le regretter ? N'entre-t-il pas au contraire dans la mission des Caisses nationales de jouer un rôle régulateur sur le marché des assurances et d'empêcher par leur présence des élévations de tarifs peut être excessives ? A noter d'ailleurs que cette concurrence est parfaitement correcte; la publicité des Caisses nationales est volontairement limitée, presque... discrète. Quant aux avantages fiscaux dont bénéficient leurs opérations, ils sont maintenant très réduits.

Pour clôturer la présente étude sur la Caisse des Dépôts et Consignations et avant de quitter cette Institution si attachante, il resterait à examiner ses perspectives d'avenir. Tâche délicate entre toutes à une époque où, dans aucun domaine, les lendemains ne sont assurés. Il faut pourtant nous enhardir à émettre quelques pronostics.

Tout d'abord, la nécessité de l'existence de la Caisse ne peut être mise en cause : c'est une Institution qui répond à des besoins réels et permanents et qui s'est intégrée dans l'armature même du Pays : elle ne peut pas disparaître. N'a-t-elle pas d'ailleurs franchi déjà maintes tempêtes ? N'a-t-elle pas connu la guerre et la paix, vu des victoires et des défaites, des révolutions et des coups d'Etat ? Son passé garantit son avenir.

Nous croyons aussi que son organisation plus que centenaire doit être et sera maintenue; cette organisation a fait la preuve de sa valeur; la Monarchie, la République et l'Empire l'ont tour à tour respectée. Par l'atténuation de certains principes, elle s'est d'elle-même adaptée peu à peu aux besoins nouveaux qui se sont fait jour. Ce serait une faute capitale que d'y porter atteinte.

Quant au développement des opérations de la Caisse, il est difficile de prévoir comment il se poursuivra : il ne

semble pas qu'il puisse, dans les années qui viennent, être aussi accentué qu'en ces dernières années; quoi qu'il en soit, cet Etablissement, qui a su s'adapter aux besoins de son immense clientèle, qui a été l'une des premières parmi les grandes administrations à adopter les méthodes de travail les plus modernes saura, dans l'avenir comme dans le passé, seconder avec les moyens puissants dont il dispose les initiatives que provoquera la volonté de redressement du Pays.

Vu : *Le Doyen*,
G. RIPERT.

Vu : *Le Président de la Thèse*
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Gilbert GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC. — *Conférences sur le Droit administratif.*
- BARTHELEMY. — *La Caisse des Dépôts et Consignations* (article paru dans la *Revue politique et parlementaire*, année 1931, p. 185).
- BEQUET. — *Répertoire de droit administratif.* V° Caisse des Dépôts et Consignations.
- BERTHEAU. — *Répertoire raisonné de la pratique des affaires.* V° Caisse des Dépôts et Consignations.
- BIOCHE. — *Dictionnaire de procédure civile.* V° Caisse des Dépôts et Consignations.
- BLANCHE. — *Dictionnaire d'Administration.* V° Caisse des Dépôts et Consignations.
- BLOCK. — *Dictionnaire de l'Administration.* V° Caisse des Dépôts et Consignations.
- BORNOT. — *La Caisse des Dépôts et Consignations*, 1885.
- DAILEY. — *La Caisse des Dépôts et Consignations.* Thèse Paris, 1934.
- DELATOUR. — *La Caisse des Dépôts et Consignations*, 1906.
- DUMESNIL. — *Lois et règlements de la Caisse des Dépôts et Consignations*, 1857.
- FLANDIN. — Etude parue dans les *Annales des Sciences politiques* (1902). *La Caisse des Dépôts et Consignations; son rôle dans la vie financière du Pays.*
- GARNIER. — *Répertoire général de l'Enregistrement.* V° Caisse des Dépôts et Consignations.
- GUILLEMOT. — *Traité des consignations*, 1868.
- HUET et VARNIER. — *Manuel du Service des consignations.* 1898.
- MERLIN. — *Répertoire.* V° consignations.
- MOIREAU. — *La Caisse des Dépôts et Consignations* (article paru dans la *Revue des Deux Mondes*, année 1891, p. 68).
- ROLLAND DE VILLARGUES. — *Dictionnaire du Notariat et Répertoire du Notariat.* V° Caisse des Dépôts et Consignations.
- ROUSSEAU et LAISNEY. — *Dictionnaire de procédure civile.* V° Caisse des Dépôts et Consignations.

ROY. — *Etude historique sur les consignations antérieurement à 1816.*

RIVIÈRE. — *Pandectes françaises.* V° Caisse des Dépôts et Consignations.

SAY et LANJALLEY. — *Dictionnaire des Finances.* V° Caisse des Dépôts et Consignations.

Collection des rapports annuels de la Caisse des Dépôts et Consignations, de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès et de la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents.

Documents d'archives de la Caisse des Dépôts et Consignations.

